

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ESSAI

SUR

LA CONDITION JURIDIQUE DES ÉTRANGERS EN CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Vendredi 28 Novembre 1913, à 1 heure 1/2

PAR

MARCEL BAUDEZ

VICE-CONSUL DE FRANCE

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES LANGUES ORIENTALES VIVANTES

Président : M. RENAULT

Suffragants : { M. BARTIN, *professeur.*
 { M. DE LAPRADELLE, *professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ESSAI

SUR

LA CONDITION JURIDIQUE DES ÉTRANGERS EN CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Vendredi 28 Novembre 1913, à 1 heure 1/2



PAR

MARCEL BAUDEZ

VICE-CONSUL DE FRANCE

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES LANGUES ORIENTALES VIVANTES

Président : M. RENAULT

Suffragants : { M. BARTIN, *professeur.*
 { M. DE LAPRADELLE, *professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1913

A S. E. Monsieur A.-R. Conty

Ministre plénipotentiaire de la République Française en Chine.

Hommage respectueux.

INTRODUCTION

C'est un principe du droit des gens que le droit de rendre la justice sur son territoire est un des attributs essentiels de la souveraineté. Mais, si ce principe est universellement reconnu depuis de longues années déjà dans les pays de chrétienté européens et extra-européens, il ne l'a pas encore été pour les pays musulmans et certains pays d'Extrême-Orient. Ces pays voient dans le privilège de l'extra-territorialité une atteinte à leurs droits souverains ; il est pourtant nécessaire par suite d'une civilisation trop différente de la nôtre et d'une justice trop mal définie et souvent partielle.

On a vu, à la fin du dernier siècle, le Japon, la Turquie, l'Egypte, le Siam lutter pour recouvrer l'intégralité de leurs droits. Le Japon a réussi de manière complète ; les autres ont vu leur situation s'améliorer. La Chine, à son tour, veut obtenir les droits que les puissances étrangères, signataires des traités, n'ont pas refusé d'accorder au Japon, assez fort pour ne

plus accepter que des juges étrangers vinssent connaître des différends sur son territoire.

S. E. Liou che shun, ministre de Chine à Paris, déclarait, en octobre 1905 (1), que le privilège de l'extra-territorialité, inacceptable plus longtemps pour la Chine, avait assez duré et que l'apparition des nouveaux Codes, l'organisation de la police et d'une justice meilleure allaient contribuer à sa disparition.

Ce désir de voir la Chine recouvrer ses droits souverains n'est pas spécial à un groupe, à un parti, il est commun à tous et se résume dans la formule « la Chine aux Chinois ». La Chine aux Chinois, c'est le retrait des privilèges de juridiction et des droits régaliens concédés aux étrangers, la rétrocession des concessions, la nationalisation des chemins de fer et des mines, la disparition des contrôles douanier et financier. Le sentiment nationaliste, pour tout récent qu'il soit, n'est pas seulement puissant, il est exagéré. On en voit de nombreuses manifestations à chaque instant. Bien loin de l'atténuer, les autorités, trop heureuses parfois d'une diversion qui leur est utile, l'attisent, et ce sentiment nationaliste apparaît, de temps à autre, devoir devenir xénophobe.

Certains gouvernements, désireux de plaire à la Chine, ont déjà fait des promesses plus ou moins

(1) *Echo de Paris*, 10 octobre 1905.

sincères de renoncer à leurs privilèges, mais leur exécution est liée étroitement à celles des réformes prévues par l'article 12 du traité de Mackay de 1902 : « *China having expressed a strong desire to reform her judicial system and to bring it into accord with that of Western nations, Great Britain agrees to give every assistance to such reform, and she will also be prepared to relinquish her extra-territorial rights when she is satisfied that the state of the chinese laws, the arrangement for their administration and other considerations warrant her in so doing* » (1).

Les Jeunes Chinois, comme les Jeunes Turcs, inscrivent, en première ligne de leur programme, l'abolition des privilèges des étrangers. Conçédées ici par les Capitulations, là par les traités, ces dérogations au droit commun sont presque semblables dans les deux pays.

Il nous a paru intéressant de faire l'étude des privilèges dont la Chine s'efforce d'obtenir le retrait, mais que les étrangers ne verraient pas disparaître sans une vive appréhension. Nous avons cru bien faire, au cours de cet essai, en comparant la situation des étrangers en Chine avec celle qui leur est faite dans le Levant.

(1) *Ibid.*, Amérique, *Commercial treaty*, 1903, art. XV.

Japon, *Commercial treaty*, 1903, art. XI.

Il était impossible de ne pas s'arrêter longuement sur l'organisation et le caractère des groupes que sont les concessions étrangères en Chine, groupes à physiologie très particulière et ayant une place à part dans l'étude du droit international.

PREMIÈRE PARTIE

TITRE PREMIER DES PRIVILÈGES ACCORDÉS AUX ÉTRANGERS

CHAPITRE PREMIER

Historique

Si, à la fin du xvr^e siècle, des relations suivies commencèrent à s'établir entre la Chine et les puissances occidentales, la Chine ne fut véritablement ouverte au commerce étranger qu'à partir du traité de Nankin du 26 août 1842. Jusqu'à cette époque, tous les établissements faits par les étrangers étaient d'un caractère plutôt précaire et, légalement, à part quelques exceptions, le territoire chinois leur était interdit,

En 1730, un édit impérial était encore venu prohiber, de la façon la plus absolue, le commerce avec les étrangers, sauf à Canton, Amoy et Macao. Encore, à Canton, les étrangers n'étaient-ils libres ni de leurs mouvements ni de leurs actes et, à Macao, les Espagnols de Manille pouvaient seuls venir faire le commerce avec la Chine. Le chef par intérim de notre comptoir à Canton, le chevalier de Robien, écrivait, en effet, le 16 juin 1776, au ministre de la Marine :
« Aucun vaisseau étranger, à l'exception des Espa-
« gnols de Marseille (*sic*), n'a droit de venir faire le
« commerce de Chine à Macao ; le gouvernement chi-
« nois ne le permet pas et les Portugais s'y oppose-
« raient eux-mêmes, parce qu'ils ont intérêt à ne pas
« faire participer les autres nations aux avantages
« dont ils jouissent (1). »

Ne doit-on pas s'étonner de ces mesures rigoureuses provenant d'un peuple au naturel plutôt hospitalier, ainsi que tendrait à le prouver l'accueil fait à tous les Asiatiques (2), aux premiers voyageurs, les Marco Polo, les Oderic de Pordenone ? Les Européens n'avaient-ils pas mérité, par leurs façons d'agir, d'être traités des plus malavisés des hommes ? Ne leur

(1) H. CORDIER, *Origine de deux établissements français en Extrême-Orient*.

(2) On peut toujours voir, à Canton, la mosquée établie au VIII^e siècle par les Arabes.

reprochait-on pas leurs manières féroces et barbares (1) ?

Les Portugais avaient été les premiers des Européens à s'installer en Chine. Arrivés aux Indes à la fin du xv^e siècle, ils firent leur première apparition à Canton en 1517. Leurs établissements du Tche-kiang (2) et du Foukien ayant été détruits, ils s'installèrent dans une des îles Ladrones et y créèrent Macao (1535).

Cette colonie s'administra elle-même et devint colonie de la Couronne. Elle n'en paya pas moins, dès 1582, sur la menace d'expulsion faite par le vice-roi de Canton, un impôt aux autorités chinoises, impôt annuel de 500 à 600 taels, et qu'elle ne cessera de payer qu'en 1849. Mais ce n'est qu'en 1887 que les droits des Portugais furent fixés de façon définitive. Le traité du 26 mars 1887 fait de la concession de Macao une véritable colonie portugaise. Une seule restriction est apportée à la souveraineté du Portugal, qui ne peut aliéner Macao et ses dépendances sans le consentement de la Chine.

(1) Massacres de villages par Lancerote-Pereira.— Lettres édifiantes et curieuses. — *Panthéon Littéraire*.

(2) La colonie portugaise de Leang-Pou fut complètement détruite en 1545 ; 12.000 chrétiens, dont 800 Portugais, furent tués et 80 navires ou jonques brûlés.

Le point de départ des relations commerciales entre l'Angleterre et la Chine est l'expédition, d'ailleurs malheureuse, des commerçants de Londres, Richard Allen et Thomas Bromfield. Elle suivait une expédition hollandaise de 1595, dont la reine Elisabeth avait été jalouse.

Nombreuses furent les expéditions et les ambassades qui lui succédèrent par la suite. Diverses compagnies se créèrent, qui se disputèrent le commerce avec le Céleste Empire. Canton et Macao furent les deux points principaux que ces compagnies prirent pour objectifs. Amoy fut ouvert en 1676 aux Anglais par le roi de Tai-Wan.

Canton fut aussi la ville où vinrent s'établir les Français. Les premiers comptoirs y furent établis par la Compagnie de Chine, dont les lettres de charte datent de 1660. Ce ne fut que plus d'un siècle plus tard que fut créé le premier consulat de France en Chine, à l'époque où disparaissait le privilège de la Compagnie des Indes, qui s'était annexé la Compagnie de Chine. En 1786, quelques années après la fondation du consulat français, un Américain, le major Samuel Shaw, était nommé, par le Congrès, consul des Etats-Unis à Canton ; le commerce américain y prit bientôt un tel essor qu'un capitaine français put déclarer, en 1820, que « le nombre des navires

américains qui vont chaque année en Chine surpasse de beaucoup celui des navires anglais » (1).

Canton et Amoy formaient donc une exception au principe de l'interdiction du territoire chinois aux étrangers. Il en était une autre. La Russie* avait obtenu des concessions de la Chine par le traité de Ner-tchinsk du 27 août 1689. La formidable poussée des Russes vers la Sibérie avait conduit leurs troupes au delà de l'Amour et il en était résulté un premier contact avec la Chine. Après quelques heurts, quelques froissements inévitables, un traité fut conclu. C'était le premier que la Chine signait avec une puissance européenne. Des frontières sont officiellement établies et l'article 5 (2) accorde aux sujets russes la liberté de circulation et de commerce en Chine, à la condition qu'ils soient munis d'un passeport en règle.

« *Propter nunc contractam amicitiam atque æternum fœdus stabilitum, cuiuscumque generis homines litteras patentes itineris sui affrentes, liciti accedent ad regna utriusque domini, ibique vendent et ement quæcumque ipsis videbuntur necessaria mutuo commercio.* »

(1) En 1864, les Anglais avaient repris l'avantage.

1864	1874	1884	1894	1903	1905
2,826,214	4,738,793	12,152,949	20,496,347	28,122,987	35,095,658
2,609,390	3,184,360	2,140,701	129,107	553,686	1,293,416

(2) H. CORDIER, *Relations des puissances occidentales avec la Chine.*

Le traité de Kiachta suivit en 1727 (1) ; il sera la base des relations russo-chinoises jusqu'à ce que la conclusion du traité anglo-chinois vienne engager l'empire des tsars à réclamer la même situation privilégiée que celle obtenue par les autres nations.

Telles étaient celles des nations qui avaient alors des rapports avec la Chine. D'autres n'en avaient eus que par leurs missionnaires, et certaines, comme la Prusse en 1861, étaient complètement ignorées des Chinois.

Une catégorie d'Européens, différente de la classe des commerçants et auxquels on ne reprochait point de chercher à se rendre maîtres des pays qu'ils approchaient, étaient venus aussi à la conquête de la Chine. Au début du xvii^e siècle mourait à Pékin le P. Matteo Ricci, que l'on a pu appeler le vrai fondateur des missions catholiques en Chine. Les R. P. Jésuites, que Louis XIV avait envoyés à la Cour de Pékin, avaient su prendre une grande influence auprès de K'ang hsi. Celui-ci autorisait les missionnaires à se rendre et à séjourner dans toute la Chine proprement dite. Deux conditions leur étaient toutefois imposées : celle de se présenter à la Cour afin d'y recevoir un passeport mentionnant leur nom, leur pays d'origine,

(1) H. CORDIER, *Relations des puissances occidentales avec la Chine.*

leur âge et leur congrégation, et la promesse de ne plus retourner en Europe (1).

En 1727, une vingtaine d'années plus tard, le traité de Kiachta donnait la même autorisation aux missions russes et leur permettait même de construire une église russe à Pékin (2).

C'est en vain que ces diverses nations avaient fait tentatives sur tentatives pour améliorer leurs relations commerciales avec la Chine.

La guerre de l'opium devait changer cet état de choses. Le traité de Nankin allait être le premier de toute une série de traités qui établissent la condition des étrangers. Les privilèges qui leur furent concédés, et que nous allons examiner dans cette étude, se trouvent répartis dans les divers traités suivants :

Le traité sino-anglais de Nankin de 1842 ;

Le traité d'Hoomun chai, 1843 ;

Le traité américain de Wanghea du 3 juillet 1844 ;

Le traité français de Whampoa du 24 octobre 1844 ;

(1) Lettres édifiantes et curieuses. *Panthéon Littéraire*.

(2) Art. V, traité de 1727 : « La maison des Oros, dans la capitale, servira désormais à loger les Oros voyageurs. Sur la demande du comte illyrien Sawa Wladislavitch, ambassadeur de l'empire des Oros, et sous l'assistance des Grands de l'Empire du Centre chargés de traiter les affaires des Oros, un temple (*miao*) a été érigé près de cette habitation. Le prêtre qui se trouve dans la capitale demeurera dans cette habitation avec trois autres prêtres pour son assistance... ; il est permis aux Oros d'y remplir les devoirs de leur culte avec toutes ses cérémonies et d'y faire leurs prières ».

Le traité belge du 25 juillet 1845 ;

Le traité suédois du 20 mars 1847 ;

Les traités de Tientsin de 1858 (Grande-Bretagne, France, Etats-Unis).

Après la campagne anglo-française :

Le traité du 25 octobre 1860 avec la France ;

Le traité du 26 octobre 1860 avec l'Angleterre ;

Le traité d'Aigoun, du 10 mai 1858, avec la Russie ;

Le traité de Pékin, de novembre 1860, avec la Russie.

A la suite du guet-apens dressé à la mission Horace Browne et le meurtre de M. Margary :

Le traité de Tchefou, de 1876, avec l'Angleterre.

Après l'insurrection de l'Ili :

Le traité de Livadia d'octobre 1879 ;

Le traité du 2 février 1881 avec la Russie ;

Le traité de Pékin, du 31 mars 1880, avec l'Allemagne.

Quelques années après, nos conquêtes en Annam amenaient des hostilités entre la France et la Chine. Elles se terminaient par :

Le traité de Tientsin du 9 juin 1885 ;

La convention Cogordan du 25 avril 1886 ;

La convention Constans du 26 juin 1887.

Le traité de Simonoseki, du 6 mai 1895, terminait la guerre sino-japonaise.

Le 6 mars 1897, l'Allemagne se faisait concéder Kiao-tcheou.

Le 27 mars 1897, la Russie obtenait Port-Arthur.

L'Angleterre et la France poursuivent leurs projets de pénétration et leurs plénipotentiaires signent :

La France, la convention Gérard du 20 juin 1895 et celle du 12 juin 1897 ;

L'Angleterre, l'accord du 4 février 1897, celui du 10 mars 1898 et celui du 9 juin 1898.

En 1900 éclata subitement le mouvement xénophobe des Boxeurs, dont le gouvernement se fit tôt le complice. Le protocole de 1901 termina l'affaire. Il réglait la question des indemnités, les mesures à prendre pour la sécurité des légations à Pékin, mais n'apportait pas de modifications aux traités existants.

Enfin, les traités de commerce de 1902 avec la Grande-Bretagne, de 1903 avec les Etats-Unis et le Japon, marquent une ère de relations plus cordiales. Les signataires de ces traités y flattent l'amour-propre du gouvernement chinois.

CHAPITRE II

Des droits accordés aux étrangers

Avant le traité de Nankin, dans la mesure où la Chine était ouverte aux étrangers, les droits de ceux-ci étaient plutôt restreints. Si les Russes avaient obtenu le privilège de circuler en Chine et d'y faire le commerce, moyennant la formalité du passeport, ils ne jouissaient ni du droit d'établissement (1), ni du droit de propriété. Les autres étrangers étaient encore moins favorisés. Parqués à Canton, dans un quartier étroit qui leur était assigné, sur la rive gauche de la rivière de la Perle, ils ne pouvaient circuler dans le reste de la ville et n'y pouvaient séjourner que le temps nécessaire à la conclusion de leurs affaires.

Les privilèges que les divers traités conclus avec la Chine ont concédés aux étrangers ont les plus gran-

(1) Il y avait une exception pour Pékin, art. V du traité de 1727 : « Quatre jeunes Oros connaissant et sachant écrire le latin et le russe et deux Oros plus âgés, que le comte illyrien Sawa Wladyslavitch a laissés dans la capitale pour apprendre le chinois, demeureront aussi dans le même lieu.

des analogies avec les droits que les Capitulations avaient accordés aux Français et, par conséquent, à tous les étrangers qui se réclamaient du pavillon de la France, la France pouvant accorder sa protection aux sujets de toutes les nations chrétiennes (1).

§ 1. — *Circulation*

L'article 20 de la Capitulation turque de 1740 dit que: « Les Français, marchands, drogmans et autres, pourvu qu'ils soient dans les bornes de leur état, peuvent aller librement par mer et par terre pour vendre, acheter et commercer, et après avoir payé les droits d'usage et de consulat, ne doivent pas être inquiétés ni molestés, en allant et venant, par les amiraux, capitaines des bâtiments turcs et autres, non plus par les troupes. »

Les Capitulations reconnaissaient donc, d'une façon générale et sans la moindre limitation, le droit des Français de circuler librement sur terre et sur mer pour faire le commerce en Turquie. Malgré la teneur

(1) Pendant de nombreuses années, la France fut seule chargée, en Orient, de la représentation des Européens. Les Anglais et les Vénitiens combattirent ce privilège et obtinrent, en 1607, le droit de se faire représenter directement à Constantinople. Mais la France seule pouvait représenter les autres étrangers. Sa situation privilégiée, puisqu'en plus ses ambassadeurs gardèrent jusqu'au 19 mars 1815 le pas sur tous les autres ambassadeurs, nous permettra, dans cet exposé, de ne faire état que des Capitulations passées avec la France.

rigoureuse de cet article, son application amena bien souvent des incidents, par suite de la violation, par les Ottomans, de l'esprit et même de la lettre du traité.

Ces incidents furent surtout nombreux en ce qui concernait le commerce maritime. On peut dire qu'en fait, par suite des difficultés sans nombre et des vexations continuelles imposées aux navires étrangers dans les eaux de la mer Noire, du Bosphore, des Dardanelles, le droit de commercer, par mer, quoique reconnu par les Capitulations, n'existait guère. Et il faudra que, le 25 juin 1802, la France fasse reconnaître, pour les navires de commerce battant son pavillon, le droit d'entrer et de naviguer sans entrave dans la mer Noire. Les traités du 25 novembre 1838 et du 29 avril 1861 stipuleront la même clause pour le Bosphore et les Dardanelles, à la réserve toutefois de l'obtention d'un firman qui doit leur être donné sans retard. En 1829, la Russie obtenait pour ses navires l'exemption du droit de visite : en vertu de la clause dite de la nation la plus favorisée, ce privilège s'appliquait aussi aux navires français.

Les diverses Capitulations n'avaient pas exigé, de la part des Français, qu'ils fussent munis d'un passeport. Cette formalité n'avait été établie que par le gouvernement français par l'arrêté du 4 messidor an XI (1).

(1) L'ordonnance du 28 novembre 1833 imposait en outre aux Fran-

En Chine, la liberté de circulation existe pour tout le territoire. Elle n'est restreinte que par la nécessité pour l'étranger d'avoir un passeport rédigé en sa langue nationale et en chinois.

« Les Français qui voudront se rendre dans les villes de l'intérieur ou dans les ports où ne sont pas admis les navires étrangers, ou encore de l'une à l'autre des villes ouvertes, le pourront en toute sûreté, à la condition expresse d'être munis de passeports rédigés en français et en chinois, légalement délivrés par les agents diplomatiques ou les consuls de France en Chine, et visés par les autorités chinoises (Art. VIII, traité de Tientsin, 1858). »

« British subjects are hereby authorized to travel, for pleasure or for purpose of trade, to all parts of interior, under passports which will be issued by their Consuls, and countersigned by the local authorities (Art. IX, treaty of Tientsin, 1858). »

Les traités de Nankin et de Whampoa n'avaient point autorisé la circulation des étrangers dans l'in-

çais de se faire inscrire au consulat sur un registre matricule. Devenue facultative, cette formalité avait cependant certains avantages. Les Français qui ne l'avaient point remplie ne pouvaient être copropriétaires de navires français, ni obtenir de lettres de marques.

Cette formalité, pourtant utile, était tellement abandonnée en Chine, que le règlement du 25 décembre 1910, applicable à partir du 1^{er} juillet 1910, a imposé désormais l'inscription annuelle des Français dans les consulats. La sanction de l'inobservation est le doublement de la taxe pour tout acte passé en chancellerie.

térieur ; ils n'avaient fait mention que des ports ouverts. Le traité conclu à Canton, le 20 mars 1847, entre la Suède et la Norwège et la Chine, spécifiait même, dans son article XVII, que les sujets des royaumes de Suède et de Norwège ne pouvaient « *at their pleasure make excursions into country among the villages at large* ». Ceux de Tientsin réparaient cet oubli et ce même droit est accordé à ces deux pays par suite de la clause de la nation la plus favorisée et aux autres, pour être spécifié dans leurs traités avec la Chine dans des termes identiques à ceux des conventions anglaise et française.

Quelle était la sanction pour l'étranger qui s'en allait dans l'intérieur et ne pouvait présenter son passeport aux autorités chinoises lorsqu'il en était requis? Le traité français stipule qu'il « devra être reconduit au consulat le plus voisin », le traité anglais « *he shall be handed over the nearest Consul for punishment* ». Le traité japonais, du 21 juillet 1896, est plus sévère : « Tout Japonais qui sera dans l'intérieur sans passeport sera puni d'une amende qui ne pourra être supérieure à 300 taels. Les passeports n'auront une durée valable que de 13 mois (1). » Mais il est permis de penser que c'est le gouvernement du Mikado lui-

(1) Voir traité allemand du 31 mars 1880 : art. VI, 300 taels ; art. VII, treize mois.

même qui a tenu à insérer ces clauses dans un but de police plus aisée sur ses propres sujets.

Il n'est même pas besoin de passeport pour aller s'établir, en empruntant la voie maritime, dans un des ports ouverts au commerce étranger. Il est permis aux étrangers de « circuler sans passeport dans le voisinage immédiat de ces ports et d'y vaquer à leurs occupations aussi librement que les nationaux ; mais ils ne pourront dépasser certaines limites qui seront fixées d'un commun accord entre le consul et l'autorité locale (Traité de Tientsin, 1858). »

« The British subjects may frequent the open cities or ports... No passport need be applied for by persons going on excursions from the ports open to trade to a distance not exceeding 100 li, and for a period not exceeding five days (Treaty of Tientsin, 1858, art. IX). »

La même clause, avec ou sans la limitation de distance et de temps prévue dans le traité anglais, existe dans les divers traités conclus entre la Chine et les puissances étrangères.

§ 2. — *Droit de Résidence*

Les nations étrangères ont obtenu de la Chine, et pour leurs nationaux, le droit d'établissement. Mais ce droit est-il aussi général que celui que les Français avaient obtenu dans les Echelles du Levant,

droit qui n'était soumis qu'à une obligation, celle de l'immatriculation dans le consulat le plus voisin de la résidence, obligation qui n'était imposée que par les autorités françaises elles-mêmes ?

Le droit d'établissement en Chine est moins général. Limité d'abord à cinq ports, il s'est accru peu à peu et la liste des villes ouvertes est maintenant assez longue (1).

(1) Villes ouvertes au commerce étranger en 1911 :

	Opened	1842	As treaty port.	Customs	Established	1854
1. Shanghai						
2. Ningpo	»	»	»	»	»	1861
3. Foutcheou	»	»	»	»	»	1861
4. Amoy	»	»	»	»	»	1862
5. Canton	»	»	»	»	»	1859
6. Nieoutchouang		1858	»	»	»	1864
7. Tchefou	»	»	»	»	»	1863
8. Tchinkiang	»	»	»	»	»	1361
9. Swateou	»	»	»	»	»	1860
10. Kioung Tcheou	»	»	»	»	»	1876
11. Nankin	»	1858/99	»	»	»	1899
12. Tiensin	»	1360	»	»	»	1861
13. Hank'eu	»	1861	»	»	»	1862
14. Kiukiang	»	»	»	»	»	1861
15. Itchang	»	1876	»	»	»	1877
16. Wouhou	»	»	»	»	»	1877
17. Wentchow	»	»	»	»	»	1877
18. Pakhoi	»	»	»	»	»	1877

I. Lukikow.

II. Wusueh.

III. Hukow.

IV. Anking (Nganking) 1876 as Yangtse stages or ports of call.

V. Tatung (Shasi, afterwards treaty port), (Woosung, afterwards « self-opened » mart, opened 1881 As Yangtse stage or port of call).

Les unes l'ont été par les divers traités qui se sont succédé ; les autres, sur l'initiative propre du gouvernement chinois. Dans les premières, les étrangers ont

19. Longtcheou	Open. 1877	As treaty port.	Customs Established 1899
20. Mongtzeu	» 1887	»	» 1889
21. Tchong-King	» 1890	»	» 1890
22. Shasi	» 1896	»	» 1896
23. Soutcheou	» »	»	» 1896
24. Hangtcheou	» »	»	» 1896
25. Seumao	» »	»	» 1896
26. Samshoui	» 1897	»	» 1897
27. Woutcheou	» »	»	» 1897

VI. Kumchuh.

VII. Shiuking 1897 as West River stages or port of call.

VIII. Takhing (Kongmoon, afterwards treaty port).

28. Tengyueh	Opened 1897	As treaty port.	Customs Established 1900
29. Kongmoon	» 1902	»	» 1902

IX. Paxtohow.

X. Lotinghow 1902/04 as West River stages or ports of call.

XI. Dosing.

1. Yungki.

2. Maning.

3. Kowkong.

4. Kulo.

5. Wingon.

6. Howlik 1902/04 as West River passenger station.

7. Lukpo.

8. Yütohing.

9. Lukto.

10. Fungchün.

30. Chansha opened 1903/04 as treaty port. Customs established 1904.

31. Moukden opened 1903/07 by treaty, but styled « selfopened » in American and Japanese treaties, 1907.

32. Antung opened 1903/07 by treaty but styled « selfopened » in American treaty, 1907.

33. Tatungkow opened 1903/07 by treaty but styled « selfopened » in American and Japanese treaties, 1907.

le droit, pour eux et leurs familles, d' « y louer des maisons et magasins pour déposer leurs marchandises, ou bien affermer des terrains et y bâtir des maisons et des magasins. Les Français pourront, de la même manière, établir des églises, des hôpitaux, des hospices, des écoles et des cimetières... (Art. XXII du traité de Whampoa) ».

34. Manchuli opened 1907 by treaty, but styled « selfopened » in Japanese treaty, 1908.

35. Hailar opened 1907 in Japanese treaty.

30. Tsitsihar	»	»	»	»	
37. Aigun	»	»	»	»	1909.
38. Harbin	»	»	»	»	Customs établis. 1907
39. Kouangtchentze	»	»	»	»	
(Changshun).					
40. Kirin	»	»	»	»	» 1907
41. Ningkuta	»	»	»	»	
42. Hunchun	»	»	»	»	
43. Sansing	»	»	»	»	» 1909
44. Sinminfu	»	»	»	»	» 1909
45. Tiehling	»	»	»	»	
46. Tungkiangtze	»	»	»	»	
47. Fakumen	»	»	»	»	
48. Fenghwangcheng	»	»	»	»	
49. Liaoyang	»	»	»	»	

Self-opened Places

1. Chinwangtao op. 1898 as voluntarily-op., Customs trade-mart 1902.
2. Yochow » » » 1898
3. Santuao » » » 1899
4. Woosung » » » i. e. status modified from that of port of ca.
5. Tsinan opened 1905.
6. Chowtoun » »
7. Weihsien » »
8. Nanning » 1907 as voluntarily-open. Customs trade-mart 1907

Le traité de Nankin avait été moins explicite ; celui de Tientsin donnait aux Anglais les droits de « *residence, buying or renting houses, of leasing lands therein, and building churches, hospitals and cemeteries* ».

L'article XXII du traité français ajoute que « l'autorité locale, après s'être concertée avec le consul, désignera les quartiers les plus convenables pour la résidence des Français et les endroits dans lesquels pourront avoir lieu les constructions précitées », et qu'« il est bien entendu, d'ailleurs, que le nombre des maisons et l'étendue des terrains à affecter aux cinq ports ne seront point limités et qu'ils seront déterminés d'après les besoins et les convenances des ayants droit ». Des difficultés nombreuses furent soulevées pour l'application de cet article : l'étude en sera faite avec celle des concessions ou *settlements*. Ceux-ci prendront, en effet, leur origine de la désignation de ces quartiers.

Rien n'est prévu en dehors des ports ouverts, les Européens n'ont que le droit de circuler, d'aller et venir, et il semble que celui de résidence leur a été tout d'abord refusé. En fait, toutefois, il n'était point rare que des étrangers s'installassent à l'intérieur, comme ils le font encore, sans être pour cela inquiétés.

En 1862 et 1863, les traités de la Chine avec le Portugal et la Hollande défendent l'ouverture de boutiques ou maisons de commerce à l'intérieur par les sujets de ces deux nations.

Les traités sino-japonais du 17 avril 1895 et du 21 juillet 1896 allaient donner un caractère obligatoire à ce qui n'était qu'une tolérance. Le premier, dans son article IV, 3°, stipule que les sujets japonais qui « se rendent à l'intérieur, pour rechercher des marchandises ou les produits du pays ou pour y transporter des marchandises, auront le droit temporaire *to rent or hire warehouses for the storages of the articles so purchased or transported, without the payment of any taxes or exactions whatever* (1) ».

Quelle est la durée de ce droit temporaire ? Il ne peut, en tous cas, être supérieur aux treize mois de séjour que les passeports autorisent ; il est généralement limité à une saison.

Pour les ports ouverts par la Chine, *proprio motu*, la question est tout autre. Nous avons ici, non plus un acte synallagmatique, mais bien unilatéral, et le gouvernement chinois reste le maître d'augmenter ou de diminuer les droits de résidence ou autres, exception

(1) Les Russes, qui allaient à Ili (Kouldja) ou Tarbagataï (Tchougoutchak), 1851, Kachgar, 1860, avaient le droit d'y avoir des factoreries, mais ils ne pouvaient sortir de l'enceinte sans un permis du consul.

faite pour ceux de juridiction, qu'il accorde aux étrangers dans le décret d'ouverture.

Il est indispensable de jeter ici un coup d'œil sur la situation toute privilégiée obtenue par les missionnaires.

Les premiers qui vinrent en Chine eurent beaucoup de mal à pénétrer dans l'intérieur de la Chine. La religion orthodoxe, moins prosélyte, avait tout d'abord mieux réussi. La religion catholique eut ensuite des moments de grande faveur, alternant avec des périodes de persécution. Les missionnaires avaient, durant qu'ils jouissaient de la faveur impériale, pénétré la Chine et établi des centres de propagande qu'on avait tolérés. Avant les premiers traités, qui engageaient la Chine vis-à-vis les missionnaires catholiques, ceux-ci avaient, de par l'usage, un droit datant de trois siècles et qui avait été fort peu interrompu.

L'article XIII du traité de Whampoa vint donner une force légale à ce droit d'usage : « La religion chrétienne ayant pour objet essentiel de porter les hommes à la vertu, les membres de toutes les communions chrétiennes jouiront d'une entière sécurité pour leurs personnes, leurs propriétés et le libre exercice de leurs pratiques religieuses, et une protection efficace sera donnée aux missionnaires qui se rendront pacifiquement dans l'intérieur du pays, munis des passeports réguliers dont il est parlé dans

l'article VIII. Aucune entrave ne sera apportée, par les autorités de l'Empire chinois, au droit, qui est reconnu à tout individu en Chine, d'embrasser s'il le veut le christianisme et d'en suivre les pratiques sans être passible d'aucune peine infligée pour ce fait.

« Tout ce qui a été précédemment écrit, proclamé ou publié en Chine, par ordre du gouvernement, contre le culte chrétien, est complètement abrogé et reste sans valeur dans toutes les provinces de l'empire. »

L'article VI de la convention de Pékin stipulait que, « conformément à l'édit impérial rendu le 20 mars 1846 par l'auguste empereur Tao-Kouang, les établissements religieux et de bienfaisance qui ont été confisqués aux chrétiens, pendant les persécutions dont ils ont été les victimes, seront rendus à leurs propriétaires, par l'entremise du ministre de France en Chine, auquel le gouvernement impérial les fera délivrer avec les cimetières et autres édifices qui en dépendaient ».

Ces droits étaient plus étendus encore dans le texte chinois, qui accordait aux missionnaires le droit de « louer, acheter des terrains et construire des maisons dans toutes les provinces (1) ».

Il faut rapprocher de ce texte celui de l'article XII

(1) Il nous faut faire remarquer que le gouvernement chinois a toujours protesté contre cette clause, qui, d'après lui, n'existait pas dans le texte original chinois.

du traité anglais de 1858 : « *British subjects, whether at the Ports or at other places, desiring to build or open Houses, Warehouses, Churches, Hospitals, or Burial-grounds, shall make their agreement for the land and buildings they require, at the rates prevailing among the people, equitably and without exaction on either side.* »

Mais cette situation privilégiée n'est pas spéciale aux missionnaires d'une seule Eglise. En Chine, ce qui est permis à une nation l'est aussi, et *ipso facto*, à toutes les autres. Les Eglises protestantes, anglaises, américaines ou presbytériennes, profitent des privilèges accordés tout d'abord aux seuls missionnaires catholiques.

§ 3. — *Droit de propriété immobilière*

En dehors des maisons et magasins réservés par les Français pour eux et leurs marchandises, l'ordonnance de 1781 défendait aux Français de posséder des immeubles en Turquie. Elle était cependant un progrès sur toutes les ordonnances royales qui l'avaient précédée et dont l'interdiction était absolue. De son côté, la loi musulmane défendait aux infidèles de posséder des immeubles ; la propriété de la terre était un acte religieux et la juridiction religieuse pouvait seule s'appliquer aux contestations d'ordre immobilier, entre musulmans.

Le droit musulman a évolué depuis lors et l'ordonnance de 1781 est tombée en désuétude. Les étrangers sont désormais, depuis 1867, « admis, au même titre que les sujets ottomans, à jouir du droit de propriété des immeubles urbains ou ruraux dans toute l'étendue de l'empire, à l'exception de la province de l'Hedjaz, en se soumettant aux lois et règlements qui régissent les sujets ottomans. Il faut, de plus, que la puissance, à laquelle ils appartiennent, ait adhéré aux règlements proposés par la Porte pour l'exercice du droit de propriété.

Les Européens ont maintenant les mêmes droits que les indigènes, mais ils sont assimilés à eux et n'ont plus, en ce qui concerne la propriété, un régime d'exception.

Avant d'examiner la situation des étrangers en Chine relativement au droit de propriété, il est peut-être utile de rappeler qu'il n'y a pas si longtemps que l'Angleterre n'empêche plus les étrangers d'être propriétaires fonciers en Grande-Bretagne (Act du 12 mai 1870) ; et que cette règle surannée subsiste encore dans plusieurs Etats de l'Union américaine (loi du 9 mars 1888 pour le district de Colombia), en Suède (3 octobre 1829), dans certaines provinces russes (ukase du 14 mars 1887), en Roumanie (1), et, en par-

(1) F. DESPAGNET, *Droit international public*.

lie, aux Nouvelles-Hébrides (convention franco-anglaise du 20 octobre 1906).

En Chine, les étrangers ont-ils obtenu des traités le droit de propriété immobilière ? On a soutenu que si le gouvernement chinois a donné à bail les terrains concédés aux étrangers, la durée du bail étant illimitée, il n'y a là qu'une question de mots et qu'il ne saurait y avoir de doutes sur le caractère du droit des occupants, qui est un droit de propriété absolue (1).

Nous ne le croyons pas. Si nous examinons les divers traités, nous voyons que le terme « propriété » a toujours été écarté avec soin.

Le traité supplémentaire de Hoo-mun-chai donne aux sujets anglais le droit de « *leasing ground* » (art. VII) ; celui de Tientsin, le droit de « *residence, of buying or renting houses, of leasing land* » (art. II).

Le contrat de *lease* correspond, d'après les auteurs anglais, au bail emphytéotique. Il était d'ailleurs peut-être difficile aux Anglais, qui refusaient aux étrangers le droit de propriété immobilière en Grande-Bretagne, d'insister en faveur de l'obtention de ce droit en Chine.

Le traité sino-américain de Wanghea (art. 17) emploie l'expression « *hiring sites* » ; le traité de

(1) A. DAUGE, *De la condition juridique des étrangers en Chine*.

Whampoa autorise les Français à affermer des terrains (art. 22) ; celui de Tientsin, de 1858, se sert de cette même expression (art. 10 : « Tout Français pourra affermer des terrains et y bâtir lui-même des maisons et des magasins). »

Le traité allemand, de 1861, dans le texte français, texte original « par la raison que la langue française est connue de tous les diplomates de l'Europe », se sert du même terme affermer.

Aucune différence dans les traités conclus en 1865 avec la Belgique, « affermer » ; en 1847 avec la Suède, « *hire* » ; en 1863 avec le Danemark, « *hire* » ; en 1863 avec la Hollande, « *renting and letting land* » ; en 1869 avec l'Autriche-Hongrie ; en 1871 avec le Japon ; en 1874 avec le Pérou.

Le traité portugais est muet sur cette question ; le traité espagnol dit que les sujets de cette nation devront suivre, pour « *el contrato de com pra o alquilar* » (1), les conditions généralement usitées entre la Chine et les étrangers. Le traité italien concède aux nationaux de cette puissance le droit de prendre *a censo terre*, c'est-à-dire d'affermier (2).

Le traité russe de 1858 emploie, il est vrai, et encore dans sa traduction française, le mot « achat »

(1) Art. IV du traité.

(2) CATELLANI, *op. cit.*

(art. V.) (1), mais ce même article apporte lui-même une restriction considérable : « Les relations entre le consul et les autorités locales, la concession d'un terrain convenable pour la construction des églises, des magasins et des maisons, l' « *achat* » par les Russes de terres chez les Chinois, et toutes les transactions qui sont du ressort du consul, se feront suivant les règles générales observées par le gouvernement chinois dans les affaires avec les étrangers. »

Il n'y a donc aucun des traités conclus avec la Chine qui fasse mention du droit de propriété. Tous parlent du droit d'affermage, de bail, et que ce bail ait une durée plus ou moins limitée, qu'en fait il ait toutes les apparences de la propriété, il n'en est pas moins un contrat différent. Si personne ne s'en est plaint, c'est que les locataires furent toujours traités en fait comme de véritables propriétaires.

Au contraire, le traité d'amitié, de commerce et de navigation que la France avait passé avec la Corée, le 4 juin 1886, n'employait pas les termes d'affermage ou de bail ; l'article IV, § 2, était ainsi conçu : « Dans les localités susnommées, les Français auront le droit

(1) Cf. art. XXIII, traité de Kouldja : « Des terrains seront assignés afin que les sujets russes puissent y construire à leurs frais des maisons d'habitation et des magasins d'entrepôt pour leurs marchandises. »

Art. VI, traité de Pékin : « A Kachgar, le gouvernement chinois cède un terrain suffisant pour la construction d'une factorerie avec tous les édifices nécessaires. »

de louer ou d'acheter des terrains et des maisons, d'élever des constructions et d'établir des magasins et des manufactures. Tous les arrangements relatifs à..., ainsi qu'à la vente des terrains dans les différents ports ou villes ouverts au commerce étranger, seront concertés entre les autorités coréennes et les autorités étrangères de ce pays. »

Si l'on compare les titres de propriété qui étaient délivrés par les autorités coréennes et ceux qui le sont par les autorités chinoises, on voit que les premiers « concèdent à perpétuité à X..., ses héritiers ou ayants droit, le lot de terrain, etc. » Les seconds, au contraire, louent à perpétuité (1). Qu'un titre de pro-

(1) *Titre de propriété (Chine) :*

Superintendant des douanes impériales chinoises pour la province du Kiang-nan, intendant pour les districts de Sou Song, Tai, etc., ai revêtu de mon sceau ce titre de propriété.

J'ai reçu de M. le Consul Général de France une communication par laquelle il m'informe que M.
a résolu d'acquérir à perpétuité des S^{rs}.
en conformité avec les traités, un lot de terrain situé.
mesurant.
borné au Nord.
au Sud
à l'Est.
à l'Ouest.

Ledit sieur a fait cette acquisition au prix de.
et s'engage à verser annuellement et d'avance au Trésor impérial chinois l'impôt de 1.500 sapèques par mou.

En conséquence, moi, Taotai de Shanghai, après examen des droits du vendeur, déclare valable sans réserves ladite vente aux mains du S^r

priété porte les caractères « *kiue-mai* », qui veulent dire vendre, au lieu des caractères « *yong yuan tsou* », qui signifient louer à perpétuité, les Chinois refuseront d'y apposer leur sceau. Dans certaines

qui entre dès lors en pleine possession du lot de terrain susmentionné aux charges suivantes :

Considérant que la détention de propriétés foncières par les étrangers, suivant les traités, est de telle nature que le propriétaire ne peut réclamer un droit de propriété illimité et sans condition, ni exercer aucun droit de transfert qu'au profit d'un étranger ayant un droit reconnu à résider sur le territoire chinois et contre lequel il n'existe aucune objection sérieuse de la part de l'autorité chinoise ou consulaire ;

En conséquence, bien que, par certaines conventions spéciales passées entre les autorités locales et consulaires, les étrangers aient acquis plusieurs privilèges outre le droit de posséder et d'occuper des terrains et des maisons, ils n'ont cependant, ni par les traités, ni par les différentes conventions locales, obtenu le droit d'acquérir des terrains et des maisons pour en faire l'objet d'un commerce avec les Chinois ; il s'ensuit qu'aucun Chinois ne peut entrer légalement en possession de terrains, bâtiments ou maisons, à moins que les autorités chinoises et consulaires ne lui délivrent un acte officiel d'autorisation sous leur sceau, légalisant ce transfert de propriété, laquelle autorisation lesdites autorités restent libres d'accorder ou de refuser.

Conformément à ce qui précède, si le Sr , ses héritiers ou ayants droit opèrent, par la suite, le transfert de leurs droits de propriété à d'autres étrangers, cet acte devra être enregistré au Consulat général de France. En cas de non-paiement, annuellement et par avance, de l'impôt foncier de 1.500 sapèques par mou, ce titre deviendra nul et sans effet et la propriété desdits terrains, bâtiments ou maisons reviendra au Gouvernement Chinois.

Shanghai, le

Titre de propriété (Corée) :

En échange de la somme de dollars, dont cet acte reconnaît versement, le soussigné, agissant au nom du Gouvernement Coréen, concède en perpétuité à , ses héritiers et ayants droit, le lot de terrains situé.

villes, Nanning, par exemple, les autorités locales n'autorisent même la location que pour trente ans.

L'étude des *settlements* ou concessions étrangères

et désigné dans le plan officiel du *settlement* étranger sous le n°. . . .
et contenant.
mètres carrés, aux conditions suivantes :

1. Que ledit ,
ses héritiers et ayants droit paient annuellement et d'avance, aux
autorités locales coréennes de Chemulpo, la somme de.
comme rente.

2. Que ledit ,
ses héritiers et ayants droit paieront au Conseil municipal de Che-
mulpo la somme qu'il sera nécessaire de toucher comme taxe pour
les dépenses municipales.

3. Que chaque transfert dudit lot ne pourra être fait qu'à un sujet
ou citoyen d'une puissance à traité et sera exécuté devant les autorités
compétentes du vendeur et soumis par l'acheteur aux autorités dont
il ressortit.

4. Que, dans le délai de huit mois, ledit.
construira ou fera des améliorations dont la valeur ne sera pas infé-
rieure à

1000 dollars pour le lot A ;

500 dollars pour le lot B ;

250 dollars pour le lot C,

et que ces bâtiments seront conformes à la description donnée à la
section 2 de la Convention pour le *settlement* général étranger de
Chemulpo.

5. Dans le cas où le titulaire de ce titre de propriété quitterait la
Corée sans faire le nécessaire pour que tous les engagements soient
tenus, les autorités coréennes pourront rentrer en possession de ce
lot, quand elles le voudront, après qu'un délai d'un an se sera écoulé
sans que la rente ou la taxe n'ait été payée. Dans quel cas, le Gouver-
nement Coréen, après avis, vendra la propriété aux enchères publi-
ques, et après le remboursement à lui-même et au Conseil municipal
des arriérés de rente, de taxe et des dépenses de la vente, versera la
balance aux autorités nationales du propriétaire fautif.

Fait en double, etc.

existant dans certains ports ouverts nous fera connaître les règles particulières à ces ports, où certaines conventions spéciales ont pu ajouter aux droits acquis des traités. Pour certains territoires, tels que Kiao-tcheou, Wei-Hai-Wei, Kouan-tcheou-ouan, peut-être y a-t-il vraiment annexions déguisées. Mais, en ce cas, ces prétendues cessions à bail ont un caractère essentiellement différent ; ce ne sont plus des locations perpétuelles à des particuliers ou même à des personnes morales, mais des cessions à une autre puissance, cessions qui entraînent juridiquement le transfert de la souveraineté, en tout cas, tout au moins, de ses conséquences principales. Les droits de souveraineté, de likin, la situation des indigènes et des étrangers ne sont point les mêmes pour les *settlements* et pour ces territoires concédés.

§ 4. — *Droit de commerce*

En Turquie, les étrangers étaient autorisés à faire le commerce (art. 20, Capitulation 1740), mais de bien nombreuses restrictions étaient apportées à l'exercice de ce droit. Pour tous les produits agricoles ou non du territoire turc, les indigènes avaient le monopole du commerce. Si les Français voulaient acheter ces produits dans le pays pour les revendre dans un autre endroit, ils avaient des taxes spéciales à payer. De

nombreux droits taxaient aussi les marchandises importées.

Ces barrières qu'élevaient ces monopoles ou les tarifs douaniers spéciaux, aux importateurs ou exportateurs étrangers, se sont peu à peu abaissées. En 1838, un premier traité décidait que les marchands français se livrant au commerce intérieur paieraient les droits acquittés par les sujets ottomans dans les mêmes circonstances. Le traité de 1861, conclu pour une période de vingt-huit ans, et les déclarations de 1890 forment actuellement la base des relations commerciales entre la France et la Turquie. Les clauses qui y sont contenues sont celles que l'on trouve dans les traités signés entre la Turquie et les autres puissances.

La législation d'exception que l'on appliquait aux Français cessait d'exister en 1861. La situation entre les Turcs et les Français trafiquant à l'intérieur était la même.

Les droits relatifs au commerce extérieur comprenaient les droits de douane et le droit de « *selametlik-resmy* » ou de bon voyage. Ce dernier droit était une sorte de droit d'ancrage, qu'avait établi la Capitulation de 1740 et qui ne pouvait être supérieur à 9 francs environ de notre monnaie. Le droit d'exportation était fixé à 8 %, mais devait progressivement s'abaisser jusqu'à 1 % ; celui d'importation était un

droit fixe de 8 %. D'ailleurs, lorsque les marchandises, introduites en Turquie, ne pouvaient être vendues et qu'elles étaient réexportées, le droit de 8 % était remboursé.

A ces dispositions qui précèdent, il y avait quelques exceptions. Il n'était point permis aux Français d'importer en Turquie du tabac et du sel ; par contre, l'exportation de ces produits était libre ; il suffisait de déclarer à la douane les quantités exportées. En outre, était défendu le commerce de canons, de poudre, d'armes et de munitions de guerre. On avait excepté de cette interdiction les armes de luxe, les fusils de chasse et les pistolets (1).

En Chine, il y avait, avant la guerre de l'opium, deux poids et deux mesures.

Du côté de la frontière russe, il n'y a point, au début, de restrictions au commerce entre les deux pays. Il est permis « à toutes sortes de personnes de vendre et d'acheter tout ce qu'elles jugeront à propos et de faire un commerce réciproque (art. VI, traité de Nertckins 1689) ». L'autorisation sera restreinte par l'article IV du traité de 1727 : « Le nombre de marchands qui peuvent aller tous les trois ans ne pourra dépasser deux cents... Ils peuvent vendre toutes sor-

(1) Voir DISLÈRE, *Les Echelles du Levant*.

tes de marchandises, excepté celles qui sont prohibées par les lois des deux Empires. »

Par contre, les marchands russes obtiennent qu'il sera fourni à leur entretien et qu' « aucune taxe ne devra être exigée ni du vendeur ni du prêteur ».

Toutes les nations qui trafiquaient dans le port de Canton dépendaient du vice-roi des deux Kouang, qui tirait des étrangers les plus gros revenus. Il avait choisi, en 1702, le Marchand de l'Empereur pour être l'intermédiaire entre les Chinois et les Européens. Ce privilège, concédé d'abord à un seul commerçant, fut peu à peu concédé à d'autres commerçants, moyennant redevance, à mesure que les relations allaient en s'accroissant. Il y eut bientôt une assemblée de ces marchands, dont le nombre fut de 10 en 1777, 14 en 1804 et 13 en 1834. Les Anglais les désignaient sous le nom de *hong merchants*, les Français, sous celui de marchands hannistes ; leur collège s'appelait le *co-hong*. Si ce privilège a pu offrir quelque garantie aux étrangers, il n'en était pas moins un monopole qui restreignait singulièrement la liberté de leurs transactions. Il était de plus très onéreux pour les Européens, qui protestèrent bien souvent contre l'établissement de cette corporation, que les premiers traités reconnaîtront « être légalement supprimée ».

Mais combien d'autres mesures venaient encore restreindre la liberté de commerce laissée aux étran-

gers. Ils ne pouvaient rester à Canton, théoriquement tout au moins, que pendant le chargement et le déchargement de leur navire. En pratique, on les tolérerait six mois (octobre à mars). Chaque factorerie ne pouvait avoir plus de huit Chinois à ses ordres.

Les taxes étaient de la plus grande élasticité. Alors qu'un navire de 420 tonnes paierait aujourd'hui 168 taels pour toutes taxes, en 1830, d'après un compte authentique, un navire a payé à son entrée la somme de 2.666 taels 667 (1), et le tael valait trois fois autant qu'aujourd'hui.

Il y avait encore un obstacle à la liberté du commerce avec la Chine, mais cet obstacle avait une autre origine et un autre caractère. Les compagnies à charte avaient le monopole exclusif de ce commerce. La Compagnie anglaise de l'East India Company a même gardé ce monopole jusqu'en 1834.

(1) Il est tout au moins intéressant de connaître les détails de cette somme :

Droits de tonnage.	842 taels 285
Perte de change (conversion en monnaie de cuivre)	75 » 806
Droits de shroff	15 » 161
Official gratuity	810 » 691
Droit de Hoppo (droit d'entrée)	480 » 420
Transport à Pékin et pesage	150 » 145
Superintendant du Trésor.	116 » 424
1 1/10 (change en cuivre).	1 » 212
	2,492 » 212
Différence entre les poids de Canton et de Pékin, 7 0/0	174 » 455
	2,666 taels 667

Après la suppression du *co-hong*, le commerce peut se faire avec n'importe quel sujet chinois. Les étrangers peuvent importer en Chine, de quelque port que ce soit, les marchandises de leur pays, et exporter de Chine, pour toute destination, toutes les marchandises qui ne seront pas l'objet d'une prohibition formelle ou d'un monopole spécial. Quant aux droits d'importation et d'exportation, ils sont fixés d'un commun accord sous le sceau et la signature des plénipotentiaires respectifs.

Les marchandises peuvent être transportées dans l'intérieur, par les négociants chinois, sans avoir à subir aucune autre charge supplémentaire que le paiement des droits de transit.

Les marchandises se divisent en deux classes ; les unes sont taxées *ad valorem*, les autres au poids. Pour celles-ci, les droits sont prélevés sur le poids net. En cas d'avaries, elles jouissent d'une réduction de droits proportionnelle à leur dépréciation.

Certains articles sont dispensés de tous droits d'importation et ne peuvent être exportés, sauf d'un port de Chine dans un autre port de Chine ; ce sont le riz et les céréales. D'autre part, ne peuvent être ni importés ni exportés, et constituent des marchandises de contrebande qui seront confisquées au profit du gouvernement chinois : la poudre à canon, les boulets, les canons, les pièces de campagne, les fusils,

les carabines, les pistolets, les munitions ou fournitures de guerre, le sel. Certains, qui avaient d'abord été l'objet de la mesure ci-dessus, sont réglementés de façon différente par le traité de Tientsin : opium, monnaie de cuivre, salpêtre, soufre et zinc (*spelter*). Ces derniers sont considérés comme munitions de guerre et ne peuvent être importés que sur la demande du gouvernement chinois. En ce cas, les étrangers pourront les amener dans les ports ouverts, mais ne pourront les accompagner à l'intérieur, même pour le compte de Chinois. Même stipulation pour l'opium, avec fixation d'un tarif de 30 tael par *picul*. Quant à la monnaie de cuivre, son exportation reste prohibée, à l'exception de l'exportation, permise pour les céréales, d'un port de Chine à un autre, mais il faudra aux étrangers prouver, à l'aide d'un certificat, délivré par le chef de la douane du pays de réception, qu'il a bien transporté la marchandise, à peine d'une amende égale au montant de la monnaie de cuivre qu'il a embarquée.

Ces diverses marchandises, qui ne payaient aucun droit d'exportation, ne dispensaient point d'ailleurs les navires qui les transportaient d'acquitter les droits de tonnage.

En cas de tentative d'infraction aux règlements, les marchandises étaient confisquées.

Telles étaient les règles générales du commerce.

Certaines modifications ont été apportées par les traités plus récents.

Toutes les marchandises devaient arriver en Chine ou quitter ce pays par les ports ouverts. Il n'y avait d'exception que pour les Russes, qui devaient suivre la route des corps de garde (art. V du traité de Koul-dja). Une liste des trente-cinq points de passage était annexée au règlement pour le commerce par voie de terre de 1881. La route principale était celle de Kia-chta, Ourga, Pékin.

Le traité de Tientsin de 1885 (art. V) décide que le commerce d'exportation et d'importation sera permis « aux négociants français ou protégés français et aux négociants chinois par la frontière de terre entre la Chine et le Tonkin. Il devra se faire, toutefois, par certains points qui seront déterminés ultérieurement et dont le choix ainsi que le nombre seront en rapport avec la direction comme avec l'importance du trafic entre les deux pays. En tout état de cause, deux de ces points seront désignés sur la frontière chinoise, l'un au-dessus de Laokay, l'autre au delà de Lang-son ».

Il était établi que ces marchandises paieraient un tarif réduit ; il en était de même pour les marchandises russes passant par voie de terre.

L'article XIII de la convention de Tientsin de 1886 énumère toute une série d'articles qui seront exempts

de droits, « s'ils sont réellement de provenance étrangère et s'ils sont destinés à l'usage des étrangers ». Ce dernier membre de phrase n'existe pas dans le traité de St-Petersbourg de 1881. Dans cette convention, ces articles ne paient le droit de 2 %, de même que dans le traité français, que lorsqu'ils sont destinés à l'intérieur.

Enfin, le traité commercial du 5 septembre 1902, entre la Chine et l'Angleterre, apportait au tarif des douanes des modifications qui ont été acceptées par les plénipotentiaires de toutes les puissances. D'une manière générale, le commerce extérieur actuel de la Chine suit des règles semblables à celles qui sont suivies dans les autres parties du monde. Il est intéressant de remarquer que les droits de douane en Chine sont prélevés aussi bien sur les exportations que sur les importations, avec la même base nominale de 5 %.

Certains articles ne peuvent être importés sans une autorisation expresse du gouvernement ; ce sont les armes et munitions de toute espèce, le matériel de guerre de tout genre. Il est aussi interdit, de la façon la plus complète, d'importer du sel.

Restent exemptés de tous droits le riz, les céréales et la farine provenant de l'étranger ; l'or et l'argent, monnayés ou non ; les fournitures destinées aux légations et provenant de l'étranger ; les fournitures

destinées aux détachements étrangers de l'armée et de la marine ; les objets de bureau transmis aux consuls par leurs gouvernements ; le matériel de chemin de fer pour les lignes dont l'exemption a été décidée par des conventions antérieures au protocole ; les échantillons ; les bagages des voyageurs ; les vêtements, livres, meubles déjà usagés.

Le traité de 1902 stipulait aussi de nouveaux règlements pour la suppression du likin, si souvent réclamée et promise déjà.

C'est en 1853 que le gouvernement chinois pensa à l'établissement du likin. La campagne contre les rebelles Taïpings créait de nouveaux besoins qui ne firent que croître en même temps que la rébellion elle-même. Cette taxe, légère au début, puisqu'elle n'était qu'une augmentation de 1/1000, ne surchargeait guère le commerce. Mais son accroissement et l'établissement de droits de likin dans toutes les provinces de l'empire chinois devint une terrible barrière dont souffrent tous les commerçants, chinois ou étrangers, qui en réclament l'abolition. Entre Canton et Woutcheou, distants de deux cents milles, il y a six barrières de ce genre, gênantes pour le trafic par les retards, les vexations, le paiement. A certains endroits, le long du Grand-Canal par exemple, des postes de likin sont établis à dix milles les uns des autres.

Il est beaucoup plus difficile de calculer exactement

le montant des droits de likin que celui des autres taxes plus anciennes, plus régulièrement perçues. Le likin, beaucoup plus que les autres taxes, dépend du fonctionnaire en charge. En dehors du droit légal, il y a les droits de collection, nés de l'usage et nécessités par les frais de l'administration. Cette augmentation normale peut peut-être être calculée sur le fait suivant, qui donnera une idée de la gêne que le likin apporte au commerce.

« Les droits de likin que devait payer une jonque se montaient à la somme de 12.000 cash ou cents. L'affréteur, un étranger dans le cas, n'avait aucun intérêt à discuter le montant de la taxe réclamée, mais il tenait à avoir un reçu. Il le réclama et le bureau lui remit un reçu de 4 tael. N'ayant pu convaincre les fonctionnaires en charge que 4 tael ne pouvaient, en aucune façon, être considérés comme l'équivalent de 12.000 cash, puisque le tael valait environ 1.600 cash, il s'adressa à son consul, à l'effet d'obtenir un reçu pour les 12.000 cash versés. Dans la correspondance qui suivit, les autorités chinoises expliquèrent que, si la somme de 4 tael était bien la taxe légale, un tael n'était pas un tael dans le sens ordinaire du mot, mais une somme telle que les autorités locales pussent envoyer un tael ayant même titre et même poids qu'à Pékin. En conséquence, il fallait calculer les droits de fonte, la perte provenant de ce chef, le coût

d'envoi et tous les frais du bureau. Il n'était donc pas possible de donner un autre reçu que celui de 4 taels. En résumé, l'augmentation, provenant du coût de la collection, était à peu près de 100 %. On avait perçu 7 taels 50 ; 3 taels 50 représentaient les frais de perception des 4 autres, montant de la taxe (1). »

On peut remarquer, à ce sujet, que si 12.000 cash étaient perçus en 1885, époque à laquelle ce fait a eu lieu, ils le sont certainement encore, puisque les droits de likin n'ont fait qu'augmenter. Or, si 12.000 cash valaient à cette époque 7 taels 50, ils valent aujourd'hui 10 taels 50 ; à la taxe légale de 4 taels s'ajoute une augmentation de 6 taels 50, c'est-à-dire 162 %.

D'après le traité de 1902, le likin serait remplacé, et il l'est déjà dans certains endroits, par un droit de 2,50 % qui serait ajouté aux 5 % d'importation et d'exportation. Ce serait la suppression de nombreux ennuis et retards et une économie sérieuse de personnel.

(1) *China Mail*, Honkong, 1885.

CHAPITRE III

Origine des consulats et de l'extra-territorialité en Chine

« Lorsqu'il existe entre deux peuples, dit M. Féraud-Giraud (1), de très grandes différences sous le rapport de la religion, des mœurs, des lois et des coutumes, des rapports durables et suivis ne peuvent s'établir qu'autant que celui de ces peuples, que son activité attire sur le territoire de l'autre, y trouve des garanties exceptionnelles, sans lesquelles il n'existe aucune sécurité ni pour les personnes, ni pour les biens. »

Les nations anciennes, pour cette raison, avaient institué la proxénie, l'*hospitium*, le *praetor peregrinus*. Ce fut la première préoccupation des colonies qui se fondèrent au moyen-âge de sauvegarder leurs intérêts en s'affranchissant de la juridiction territoriale. Les Vénitiens, les Pisans, les Florentins avaient, à Byzance, des consuls qui avaient droit de

(1) FÉRAUD-GIRAUD, *De la juridiction française dans les Echelles du Levant et de Barbarie*.

juridiction sur leurs nationaux. Lorsque les Turcs arrivèrent à Constantinople, ils respectèrent un état de choses qui était conforme à leurs idées religieuses. Il n'était point possible d'appliquer la loi du prophète aux infidèles ; ceux-ci obtenaient donc aisément le droit de conserver leurs juges et leurs lois, autant que celles-ci n'étaient point, comme pour le droit immobilier, en contradiction flagrante avec le droit musulman. Les Capitulations consacreront un régime établi, accepté, et n'ont donc rien eu au début de particulièrement exceptionnel. Elles n'étaient que l'expression du système de la personnalité des lois.

Au ^{xiii}^e siècle, les villes commerçantes de la Méditerranée, comme les cités de la Ligue hanséatique, choisissaient elles-mêmes leurs consuls. Les consuls marseillais étaient nommés par la Chambre de Commerce de Marseille. Cependant, lorsque, dans une localité où il y avait dix ou douze Marseillais, il ne se trouvait point de consul, les Marseillais avaient le droit d'en élire un qui avait toutes les prérogatives consulaires en attendant le consul de la ville. L'élu ne pouvait même refuser d'accepter sa nomination sous peine d'amende (1).

Cette situation était alors générale. Le traité de 1604 entre Philippe III d'Espagne et Jacques I^{er}

(1) MAS-LATRIE, *Documents*.

d'Angleterre, celui conclu par François II avec la Suède, consacrent tous deux la juridiction consulaire et la compétence du consul du défendeur (1).

Mais bientôt les attributions des consuls allaient changer ; il était impossible d'admettre l'existence d'un fonctionnaire d'une nation étrangère exerçant le droit de juridiction au moment où les souverainetés territoriales voulurent exercer toute leur autorité sur leur domaine. Les consuls perdirent dès lors leurs attributions de juridiction ; il n'y a que dans les Echelles du Levant, et pour les raisons énoncées en tête de ce chapitre, qu'ils gardèrent ces prérogatives. Ce même privilège sera assuré aux consuls de Chine.

Leur établissement, en ce dernier pays, est de date relativement récente. La France fut la première des nations à posséder un consulat à Canton. Le 3 février 1776, une ordonnance du roi décida qu'il « serait créé un consul de la nation françoise à Canton et lieux en dépendants, à l'instar des consuls de la nation françoise résidents auprès des princes de la Barbarie ». Le chef de comptoir de la Compagnie des Indes à Surate, Thimothée, fut le premier titulaire du poste ; J.-Pierre Clouet, membre du conseil et de ses amis, fut nommé chancelier. Pour des rai-

(1) PÉLISSÉ DU RAUSAS, *Régime des Capitulations dans l'Empire ottoman*.

sons personnelles, ni l'un ni l'autre n'acceptant ces fonctions, on fit choix d'un ancien subrécargue de la Compagnie des Indes, C. Vauquelin, et de P. Vieillard, qui lui succédera (1). Ce consulat, fermé sous l'Empire, fut rétabli en 1829. Lors de la mission de Lagrené, il comprenait un consul, le comte de Ratti-Menton ; un élève vice-consul, Challay ; un chancelier, Rivoire ; et un interprète, J. Callery.

Les Américains et les Anglais suivirent cet exemple.

Après la conclusion du traité de Nankin, qui autorisait l'installation de consulats dans les ports ouverts (2), chacune des nations étrangères qui entrera en relations avec la Chine, réclamera et obtiendra le même droit d'avoir des consuls et spécifiera expressément le droit, pour les consuls, d'exercer toute juridiction sur leurs nationaux. C'est sur ce point que les traités d'Extrême-Orient se rapprochent le plus des Capitulations. Les nations étrangères ont tenu à avoir sur leurs nationaux le plus de pouvoir possible,

(1) Henri CORDIER, *Les origines de deux établissements français en Extrême-Orient, Changhaï et Ningpo.*

(2) Le traité de Kouldja parle du consul russe qui décidera des affaires de ses nationaux (Ili et Tarbagataï). Celui de Tientsin, 1858, autorise la Russie à nommer des consuls dans les ports ouverts ; celui de Pékin, 1860, à Kachgar et Ourga ; celui de Saint-Petersbourg, 1881, étend ce droit aux villes de Soutcheou et de Tourfan et prévoit l'établissement, en cas de besoin et après entente avec le gouvernement chinois, à Kobdo, Ouliassoutaï, Khami, Ouroumtsi et Goutchen.

non pas pour les soustraire aux engagements qu'ils pourraient contracter, ni aux pénalités qu'ils pourraient encourir pour crimes ou délits, mais pour les soustraire aux persécutions trop faciles sous prétexte de répression. Seul le traité de Nankin n'avait pas spécifié la juridiction des consuls de Sa Majesté Britannique sur les sujets anglais. Sir Henry Pottinger, préoccupé avant tout de la question commerciale, désireux de terminer les négociations, avait oublié de traiter la question de la compétence consulaire. L'article 3 du traité avait déclaré que les sujets britanniques pourraient vivre dans les ports à l'euro-péenne, « sous la protection des lois chinoises, à l'abri de l'insulte et de l'oppression » ; la déclaration du 22 juillet 1843 allait réparer cet oubli : « *Art. XIII: Regarding the punishment of English criminals, the English Government will enact the laws necessary to attain that end, and the Consul will be empowered to put them in force.* »

Il avait fallu la guerre de l'opium pour que la Chine pût accepter de perdre ainsi une des prérogatives de sa souveraineté. Mais cette mesure de précaution qu'allaient obtenir les étrangers se justifiait amplement par la différence des mœurs, des lois et des coutumes entre la Chine et les pays signataires des traités, et aussi par la haine que le Chinois avait alors de l'étranger. N'était-il pas même défendu à tout Chinois

d'enseigner sa langue aux diables d'Occident ? A Canton, des Européens avaient été remis aux autorités chinoises qui les avaient mis à mort : en 1773, un Anglais, accusé de crime et contre lequel on ne put fournir de preuves ; en 1784, un canonnier de la *Lady Hughes* qui, dans un exercice de tir, avait tué accidentellement un Chinois (1).

Les Anglais s'émurent et, en 1833, Guillaume IV rendit trois ordres en conseil établissant une Cour de justice à Canton, et cette loi, toute locale, était nécessitée par la situation faite en Chine aux sujets britanniques. Jusqu'en 1842, cette question sera un objet de lutte et de discussions entre les Chinois et les Anglais qui veulent faire reconnaître leur juridiction. Avant cette époque, les puissances ayant des relations commerciales n'avaient pas eu de contestations avec la Chine au sujet de l'abandon par cette dernière de son droit de juridiction. Le traité de Nertchinsk, du 27 août 1689, en son article 2, consacrait la compétence territoriale et l'exercice du droit de souveraineté pour chacune des puissances contractantes : « *Quod si unus aut duo inferioris not homines extra hos statutos limites vel venabundi, vel latrocinaturi divagabuntur, statim in vincula coniecti ad ilarum trerarum*

(1) H. CORDIER, *Les origines de deux établissements français en Extrême-Orient, Changhai et Ningpo.*

*constitutos in utroque Imperio Præfectos deducen-
tur, qui cognitam illorum culpam debitâ pœnâ
multabunt* (1). » Le traité de Kiachta, du 21 octobre
1727, reconnaissait cependant la personnalité des lois
en matière pénale. Quelle que fût l'autorité qui exer-
çât le droit de répression, les coupables chinois de-
vaient subir la décollation et les coupables russes la
strangulation (2).

Le traité de Nankin ouvrait donc une ère nouvelle,
était le point de départ d'un changement considérable
dans la nature des relations entre la Chine et les puis-
sances occidentales. Le vague des déclarations relati-
ves aux droits des consuls, qui faisaient l'objet de
l'article II, *in fine*, de ce traité, fut l'occasion de nom-
breux conflits. Les consuls anglais devaient être « *to
be the medium of communication between the Chinese
Authorities and the said merchants, and to see that
the just duties and other dues of the Chinese Govern-
ment, as hereafter provided for, are duly discharged
by Her Britannic Majesty's subjects* ». Lorsque les
consuls anglais à Canton voudront arguer de ce
texte pour juger les sujets britanniques, il faudra
toute l'autorité du commissaire chinois Kiying, signa-

(1) H. CORDIER, *Relations de la Chine avec les puissances occidentales*.

(2) Art. X, *in fine* : « Auront la tête coupée s'ils sont sujets de
l'Empire du Centre ; s'ils appartiennent à l'Empire des Oros, ils seront
étranglés.

taire pour le gouvernement impérial des premiers traités, pour calmer le ressentiment de la foule cantonnaise. Le gouvernement anglais n'eut pas les mêmes scrupules. Le 28 août 1833 (1), le Parlement britannique avait voté une loi qui autorisait le roi — on avait jugé que la prérogative royale seule était insuffisante — « à créer une Cour de justice avec juridiction criminelle et d'amirauté pour le jugement des délits commis par des Anglais en Chine et en mer, dans un rayon de cent milles des côtes de Chine ».

En 1843, le 24 février, un ordre en conseil confirmait l'ordonnance royale de 1833 et étendait aux ports ouverts la réglementation faite précédemment pour Canton.

Le traité de paix et de commerce de 1858 allait préciser ce droit, que la clause de la nation la plus favorisée autorisait les Anglais à réclamer. Les Américains, en effet, avaient spécifié, dans leur traité de 1844, que toutes « les questions relatives aux droits de la propriété ou de la personne, qui se soulevaient entre citoyens des Etats-Unis, seraient soumises à la juridiction américaine et réglées par les autorités de leur propre gouvernement ». Le ministre plénipotentiaire Caleb Cushing, dont la mission était toute pacifique, avait pu facilement ajouter au modèle que lui donnait le traité de la Grande-Bretagne.

(1) Y. RIOCHE, *Les juridictions consulaires anglaises*.

M. de Lagrené et Ki-Ying signaient de concert, le 24 octobre 1844, le traité français à bord de l'*Archimède* ; la ratification avait lieu le 25 août 1845, à Macao. Le plénipotentiaire français allait profiter de l'expérience acquise. Il devait aussi être servi, si nous en croyons les lettres adressées par le commissaire chinois Ky-Ying au ministre Guizot (1), par des circonstances exceptionnelles. La France était, à ses yeux, « un des premiers Etats de l'Europe qui faisait le commerce avec l'empire de Chine », et entre ces deux pays, ajoutait-il, « ont constamment régné la paix et l'amitié ; jamais de dissensions, point de sujets de litige, pas de discorde... De la part des négociants français, un esprit d'ordre, exempt de toute confusion et une conduite toujours réglée sur les lois et la justice ». Le commissaire impérial était, on le voit, animé des meilleures intentions pour les Français, qui, à vrai dire, n'avaient point commis les fautes de ceux qui les avaient précédés dans les rapports commerciaux avec les populations de la Chine. M. de Lagrené, qui se félicitera de ses entrevues avec « les excellents Chinois dont il gardera un bon et durable souvenir », obtenait des privilèges que les autres nations n'avaient pu se faire accorder et faisait augmenter, au profit des Français, l'abandon, par la Chine,

(1) CATELLANI, *Lettera del Commissario Imperiale Ky-Ying al ministro degli esteri francesi Guizot.*

d'une partie de ses droits de souveraineté. L'interprétation très large qu'allait subir la clause de la nation la plus favorisée, clause introduite dans tous les traités que la Chine signera, clause qui spécifie que « tous les privilèges accordés à une autre nation le seront d'emblée à la puissance signataire du traité », allait faire jouir toutes les nations occidentales des privilèges que le bon renom de la France lui avait fait concéder. En plus des droits obtenus par ses prédécesseurs, de Lagrené se faisait accorder ceux d'ouvrir des écoles (art. 22) et de vendre des livres français sans aucun obstacle (art. 24).

La juridiction consulaire sur les Français est basée sur la teneur de l'article 28 : « Les Français, qui se trouveront dans les cinq ports, dépendront également, pour toutes les difficultés ou les contestations qui pourraient s'élever entre eux, de la juridiction française. » Le même principe est consacré, en ce qui concerne les crimes et les délits, par l'article XXVII.

L'année où ces traités étaient ratifiés, se signait à Canton, le 25 juillet 1845, le traité belge ; en 1847, c'était au tour de la Suède. Et, une à une, les nations étrangères viennent réclamer à la Chine la cession des privilèges accordés à ces premiers pays. C'est cette suite ininterrompue d'abandons successifs d'un de ses droits de souveraineté qui va mécontenter la Chine. Sans difficulté aucune, presque avec grâce, elle a ac-

cordé aux Français ce qu'elle va discuter aux autres avec énergie. Le gouvernement chinois ne trouvera-t-il pas étrange, quelques années plus tard, la prétention de la Prusse d'obtenir, « de prime abord, tous les droits, toutes les prérogatives qu'il a été contraint, par de longs précédents, de consentir au profit d'autres puissances européennes (1) »? Le ministre des Affaires étrangères de Chine ignorait la Prusse, au point qu'il avait demandé à la légation de France s'il était vrai que ce pays fût un des grands royaumes de l'Europe. Et si on ne peut critiquer le désir qu'avait la Prusse de ne pas rester en arrière des autres puissances, on ne peut pas plus critiquer l'étonnement de la Chine de se voir réclamer l'abandon de droits par un pays avec lequel elle n'avait eu, jusqu'alors, aucun rapport commercial.

Le traité conclu, le 13 septembre 1871, entre la Chine et le Japon, accorde aux sujets de cette dernière puissance le privilège d'être justiciables de leurs consuls. Il reconnaît d'ailleurs, à titre de réciprocité, le même droit aux sujets chinois. Le traité du 21 juillet 1896 supprimera ce privilège des Chinois.

En 1902, le gouvernement britannique, dans le traité de commerce qu'il signait avec la Chine, laissait entrevoir à cette dernière la possibilité de recou-

(1) Lettre de M. de Bourboulon au ministre des Affaires étrangères.
— H. CORDIER, *Relations de la Chine avec les puissances occidentales*.

vrer la plénitude de ses droits de juridiction, comme cela avait eu lieu en 1894 pour le Japon. L'article XII du traité précité, après avoir exprimé le désir de la Chine de réformer son système judiciaire d'accord avec les puissances occidentales, promet l'aide de la Grande-Bretagne et donne l'assurance à la Chine de l'abandon, par le gouvernement britannique, de ses droits d'extra-territorialité lorsque l'état des lois et de l'administration de la Chine le permettra.

Cette clause, d'ailleurs toute platonique, était renouvelée des traités signés par la Corée avec les Etats-Unis le 22 mai 1882 : « *Art. V : It is agreed that, in the judgment of the United States, the statutes and the judicial procedure conform to the laws and course of justice in the United States, the right of extraterritorial jurisdiction over United States citizens in Chosen, shall be abandoned* » ; avec l'Angleterre le 2 novembre 1883 : « *Art. 3: That the right of extra-territorial jurisdiction over British subjects in Corea granted by this treaty, shall be relinquished, when in the judgment of the British Government, the laws and legal procedure of Corea shall have been so far modified and reformed as to remove the objections which now exist to British subjects being placed under Korean jurisdiction* » ; avec la France, le 4 juin 1886 : « *Déclaration finale, § 2°: Le droit de juridiction reconnu par l'article 3 du traité aux consuls français sur leurs*

nationaux en Corée sera abandonné quand, dans l'opinion du gouvernement français, les lois et la procédure coréennes auront été modifiées et réformées de telle sorte qu'il n'y ait plus d'objections à placer les Français sous la juridiction territoriale, et quand la magistrature coréenne présentera, au point de vue de l'indépendance et de connaissances juridiques, les mêmes garanties que les magistrats français. »

Cette promesse à la Chine, cette sorte de consécration officielle de sa volonté d'une réforme de ses lois et de sa justice, a été accordée, après les Anglais, par les Américains et les Japonais en 1903. Sans vouloir nier les tentatives de réforme très nombreuses et les progrès réalisés par les Chinois, nous pouvons affirmer que l'heure n'est pas encore venue où cette renonciation aux droits d'extra-territorialité puisse se faire sans inconvénients. Des essais de juridiction chinoise ont été faits — il s'agissait de procès mixtes — et ils n'ont que trop prouvé que cette heure était encore bien lointaine, et que cette promesse platonique n'avait pu que tromper les Chinois sur la facilité à réaliser de pareilles réformes (1).

(1) Cette question sera revue avec plus de détails lors de l'étude des tribunaux mixtes.

Voir, à ce sujet, dans la *Nouvelle Revue pratique de droit international privé* (n° 1, année 1912), l'article de M. W. TONDON, avocat à Pékin.

CHAPITRE IV

Droit de juridiction consulaire en matière civile et commerciale

§ 1. — *Contestations entre sujets de même nationalité*

La Capitulation de 1740, en son article 26 (1), reconnaissait ou confirmait le droit qu'avaient les Français de faire juger leurs différends par un tribunal français, le tribunal consulaire. Elle ne défendait point aux Français de soumettre leurs différends aux juridictions turques, mais de l'édit de 1778 est venu le défendre sous peine d'une amende de 2.500 livres (2). Les autres Capitulations étrangères ne sont

(1) « S'il arrive quelques contestations entre les Français, les ambassadeurs et les consuls en prendront connaissance et en décideront, selon leurs us et coutumes, sans que personne puisse s'y opposer. »

(2) L'article fait défense expresse à tout Français voyageant ou faisant le commerce en pays étranger d'y traduire un de ses compatriotes devant les juges des puissances étrangères. Cette disposition est toujours en vigueur pour les Echelles du Levant (arrêt de la Cour d'Aix du 7 septembre 1844). DISLÈRE et MOUY, *Droits et devoirs des Français dans les pays d'Orient*.

pas moins catégoriques, et le gouvernement ottoman n'a jamais essayé de le contester. *Ratione personæ*, la compétence des tribunaux consulaires, en matière civile, est absolue.

Il n'en est point de même *ratione materiæ*. Ici, la règle générale souffre quelques exceptions. La loi du 7 séfer 1824 (10 juin 1867) admettait les étrangers, au même titre que les sujets ottomans, à jouir du droit de propriété des immeubles urbains dans l'empire, sauf dans la province de Hedjaz.

Elle les assimilait (art. 2) aux sujets ottomans, en ce qui concerne leurs biens immeubles, mais sous la réserve des immunités attachées à leur personne et à leurs biens meubles. Des contestations se sont élevées, des conflits de juridiction sont nés entre les tribunaux ottomans et les tribunaux consulaires, à la suite de la loi du 7 séfer. Ceux-ci se réservent la compétence des actions personnelles.

En matière successorale, les successions immobilières *ab intestat* des étrangers sont réglées d'après la loi ottomane par les tribunaux ottomans ; les successions immobilières testamentaires ressortissent aux tribunaux consulaires.

Une autre restriction à la compétence consulaire fut introduite par le protocole de 1868. La compétence territoriale des consuls était limitée. Dans les localités éloignées de plus de 9 kilomètres de la résidence du

consul, les Français pouvaient être jugés par le Conseil des Anciens et par le tribunal du caza, à condition que les contestations ne fussent pas supérieures à mille piastres. Et ces corps jugeaient en dehors du délégué consulaire, dont la présence était toutefois requise devant le tribunal du sandjack, juridiction d'appel. Il en était de même pour les contraventions n'entraînant que la condamnation à une amende de 500 piastres au maximum (1).

La compétence consulaire en Chine n'a point ces restrictions. Elle s'exerce même en matière immobilière et sur toutes les contestations auxquelles peuvent donner lieu les baux d'affermage à perpétuité, de locations, les contrats d'hypothèques ou autres. Le texte des divers traités est formel : toutes contestations, tous différends.

Celui du traité de Nankin ne l'avait pas été. Les consuls devaient servir « d'intermédiaires entre les autorités chinoises et les sujets anglais (art. 11) ». La rédaction en était tout au moins défectueuse ; elle n'empêcha pas l'Angleterre de s'en réclamer pour soutenir que les seuls juges compétents de ses nationaux étaient les superintendants qui avaient été établis déjà

(1) DISLÈRE et MOUY, *op. cit.*

André MANDELSTAM, *La Justice ottomane dans ses rapports avec les puissances étrangères.*

en 1833 par des ordres en conseil de Guillaume IV. Et la compétence de ces superintendants ne s'arrêtait point à Canton ou aux ports ouverts ; elle s'étendait en mer, dans un rayon de cent milles des côtes de Chine. La mer territoriale de Chine était assimilée à la mer territoriale de la Grande-Bretagne.

Cette interprétation assez étendue amena naturellement les protestations des Chinois. Les Anglais affirmèrent leurs droits dans les proclamations qui furent affichées à Hong-Kong en juillet 1843. Ils arguèrent ensuite de l'article VIII du traité signé à Hoo-mun chaï le 8 octobre 1843 : — « *The British subjects to enjoy the privileges of the most favoured nation.* » Enfin, celui de 1858 tranchait définitivement la question (art. XV) : « *All questions in regard to rights wheter of property or person, arising between British subjects shall be subject to the jurisdiction of the British Authorities.* » Cet article était la reproduction, en sa première partie, de l'article XXV du traité américain.

Le droit de juridiction des consuls français avait été expressément mentionné dans le premier traité de Whampoa, art. XXVIII : « Les Français qui se trouveront dans les cinq ports dépendront également, pour toutes les difficultés ou les contestations qui pourraient s'élever entre eux, de la juridiction française. »

Celui des consuls des autres nations le sera respectivement dans chacun des traités qui suivirent :

- La Russie, article 7 du traité de Tientsin ;
- L'Allemagne, article 35 du traité de Tientsin ;
- La Suède, article 24 du traité de Canton ;
- La Belgique, article 16 du traité de Pékin ;
- Le Danemark, article 15 du traité de Pékin ;
- La Hollande, article 6 du traité de Tientsin ;
- Le Portugal, article 48 du traité de Tientsin ;
- L'Espagne, articles 12 et 14 du traité de Tientsin ;
- L'Italie, article 15 du traité de Tientsin ;
- L'Autriche, article 38 du traité de Pékin ;
- Le Pérou, art. XII du traité de Tientsin ;
- Le Japon, article 21 du traité de Pékin.

§ 2. — *Contestations entre sujets de nationalité
différente*

Lorsque les étrangers étaient tous protégés français aux yeux de la loi ottomane, la question ne se posait point. Plus tard, la Capitulation de 1740, article 52, prévoira deux solutions à ces conflits. « S'il arrive que les consuls et les négociants français aient quelques contestations avec les consuls et les négociants d'une nation chrétienne, il leur sera permis, du consentement et à la réquisition des parties, de se pourvoir par-devant leurs ambassadeurs qui résident

à la Sublime Porte ; et tant que le demandeur et le défendeur ne consentiront pas à porter ces sortes de procès par-devant les pachas, cadis, officiers ou douaniers, ceux-ci ne pourront les y forcer, ni prétendre en prendre connaissance. »

La Capitulation de 1740, qui rappelle certains traités antérieurs, qui avaient décidé que toutes les contestations entre chrétiens de nationalité différente seraient jugées par la douane (traité de 1438 entre Venise et Tunis, de 1445 entre Florence et Tunis), autorise donc les parties à saisir la justice locale. En fait, il n'y eut pas de recours à la justice du cadi. L'édit de juin 1778 est pourtant venu défendre aux Français l'emploi de cette solution.

La seconde était de s'adresser aux ambassadeurs. Et, en vertu d'un accord diplomatique intervenu en 1820 entre les représentants de la France, de l'Angleterre, de l'Autriche et de la Russie à Constantinople, accord qui fut accepté par tous les Etats intéressés, on convint que ces procès seraient jugés par trois arbitres, deux désignés par l'ambassade du défendeur et le troisième par celle du demandeur. Cet accord remplaçait les anciens tribunaux mixtes, que la pratique avait installés et qui se composaient des représentants de chacune des nations auxquelles appartenaient les parties, par des commissions judiciaires mixtes. Par un arrêt du 28 novembre 1864 (D.

P. 65, 2, 112), la Cour d'Aix déclara que leur juridiction n'était pas obligatoire et que le Français assigné devant le tribunal consulaire par le sujet d'une autre puissance, à l'effet de concourir à la formation de la commission mixte chargée de statuer sur leur différend, pouvait déclarer qu'il n'acceptait pas sa juridiction et, par suite, refuser de concourir ou d'adhérer à sa formation.

Les commissions mixtes furent abandonnées à la suite de cet arrêt, et aujourd'hui l'affaire est portée devant le tribunal du défendeur (1).

C'est aussi cette règle qui sera suivie en Chine, dans la solution des litiges qui s'élèveront entre étrangers de nationalité différente. De ce que la Chine avait reconnu aux consuls étrangers toute compé-

(1) A. MANDELSTAM critique en ces termes la décision de la Cour d'Aix : « Cet arrêt, en se basant sur l'article 52 des Capitulations de 1740 et sur l'absence de texte écrit qui pourrait prouver l'existence réelle de la « convention verbale » de 1820, a déclaré que les Français ne sont pas obligés de se soumettre à la juridiction des commissions mixtes qui n'ont d'autre autorité que celle qu'elles tiennent de la volonté des parties. Pareille décision a été, à juste titre, critiquée. La Cour d'Aix, en effet, « oublie que la coutume, dans les rapports internationaux, et surtout en Orient, fonde le droit. » Une autre erreur de la Cour a été d'attribuer à l'article 52 de la Capitulation de 1740 une portée juridique qu'il n'a point et de raisonner comme si ce texte organisait officiellement et positivement une juridiction des ambassadeurs pour statuer sur les contestations entre les étrangers de nationalités différentes » (PÉLISSIÉ DU RAUSAS).

tence sur leurs nationaux, il devait s'ensuivre la renonciation à connaître des contestations entre les étrangers, même s'ils étaient de nationalité différente. Et la Chine ne prévoit pas, comme l'avait fait l'empire ottoman, la compétence possible de ses tribunaux. Elle se désintéresse complètement de la question : « En cas de différends, survenus entre Français et étrangers, il est bien stipulé que l'autorité chinoise n'aura à s'en mêler d'aucune manière. » La même clause est fidèlement reproduite dans tous les traités que les puissances occidentales ont signés avec le gouvernement chinois.

Dans ces litiges, la règle suivie est la compétence du tribunal du défendeur.

Mais cette règle entraîne de nombreuses difficultés. Chaque Cour consulaire suivra sa loi nationale. Elle aura sa procédure, différente de celle des autres Cours, ses moyens de preuve particuliers. Et cette diversité est, pour les plaideurs, une cause de gêne, parfois un empêchement à obtenir justice.

Il est rare, en pays de Capitulations surtout, qu'une convention soit faite entre personnes de la même nationalité. En cas de conflit, quelle loi appliquera-t-on ? Qui sait d'avance quel est le tribunal qui sera appelé à trancher le différend ? Et si, pour cette même convention, on a plusieurs défendeurs de nationalité différente, ne va-t-on pas avoir des solutions différen-

les, peut-être contradictoires, pour la même affaire (1) ?

Le tribunal saisi est-il compétent pour se prononcer sur une demande reconventionnelle ou faudra-t-il que le défendeur se contente de repousser l'action formée contre lui et actionne à son tour le demandeur étranger devant le tribunal de ce dernier. M. A. de Lapradelle, dans sa savante étude d'un jugement du tribunal des conflits de Prusse, en appel d'un jugement de la Cour consulaire allemande de Kiaotcheou, dans l'affaire von Helfeld contre l'Etat russe (2), se prononce nettement et de façon absolue contre la compétence des tribunaux consulaires en demandes reconventionnelles. « Les tribunaux consulaires, dit-il, compétents pour connaître de l'action d'un étranger contre un national, ne le sont pas pour connaître de la demande reconventionnelle d'un national contre un étranger... Ce n'est pas un principe spécial au droit allemand (NORWERK, *Das Reichsgesetz uber die konsulargerichtsbarkeit*, Berlin, 1908, p. 28), c'est l'application d'un principe universellement admis, qui tient au fonctionnement même de la juridiction consulaire en pays de Capitulations. Sic, pour l'Autriche-Hongrie, JETTEL, *Handbuch des internationalen Privatrechts und Strafrechts* ; pour l'Angleterre, WEST-

(1) L. RENAULT, *Projet de réforme judiciaire en Egypte*.

(2) *Pandectes francaises périodiques*, 2^e cahier, 1912, IV, p. 4

LAKE, *Intern. priv. law* ; pour la France, FERAUD-GIRAUD, *De la juridiction consulaire dans les Echelles du Levant* ; PÉLISSÉ DU RAUSAS, *Des Capitulations*. »

Il est intéressant, à ce sujet, d'étudier les différentes procédures qui ont été suivies en cette matière par les tribunaux consulaires anglais. En territoire ottoman, dit Mandelstan, « la compétence des tribunaux anglais s'étend également aux affaires où les sujets anglais sont demandeurs contre des défendeurs étrangers autorisés par leurs autorités à accepter la juridiction anglaise... Les tribunaux compétents pour connaître des affaires civiles entre étrangers de nationalité différente sont les tribunaux consulaires du défendeur et, dans certains cas (demandes reconventionnelles, pratique consulaire anglaise), ceux du demandeur. »

En est-il de même en Chine ? Le *China Order* de 1881 (1) accordait à la Cour anglaise consulaire le droit de juger une demande reconventionnelle faite contre un demandeur étranger. Mais encore fallait-il que cette demande eût un lien avec la plainte. En 1904, un nouvel ordre en conseil pour la Chine vint changer cet ordre de choses : « *A cross action or counter claim may not be brought against a foreign plaintiff* » ; mais il y a un tempérament. Le juge an-

(1) F. T. PIGGOTT, *Consular jurisdiction and residence in oriental countries*.

glais peut, avant de faire exécuter la sentence, attendre que la sentence de l'autre tribunal soit rendue et peut faire la compensation entre les sommes à payer par l'une et l'autre partie.

La solution contraire se heurtait au principe généralement admis du particularisme de la juridiction consulaire, qui s'étend sur tous les nationaux et les protégés, mais sur eux seulement. Il ne faut pas oublier, pourtant, que les Anglais apportent un tempérament à leur nouvelle procédure. Mais ce particularisme est-il si intangible qu'il faille, en son nom, rendre l'exercice de la justice extrêmement difficile, en certains cas, dans les pays d'Extrême-Orient ? Pour prendre un exemple des plus communs, il est rare que l'exécution d'un contrat n'amène aucune plainte et demande reconventionnelle. Quelle sera la procédure si le tribunal consulaire saisi doit se déclarer incompetent ? La demande reconventionnelle deviendra demande principale devant la seconde Cour consulaire et le défendeur deviendra le demandeur. La sentence du second tribunal devra être portée devant le premier, qui l'examinera à ce moment, avant d'accorder l'exequatur. C'est une complication qu'il serait assez facile d'éviter.

Il faudrait admettre que la juridiction saisie a le droit de se prononcer sur une demande reconventionnelle faite contre un étranger demandeur, si cette de-

mande a un lien étroit avec la demande principale. De plus, ces demandes doivent être vraiment des moyens de défense, des exceptions, et ne doivent, par conséquent, être retenues que pour un chiffre égal à celui de la demande principale. Il nous semble que cette solution, en faveur de laquelle s'est déclarée la Cour d'Aix, dans ses arrêts des 5 décembre 1898 et 24 octobre 1900, est assez pratique pour être acceptée uniformément, et il serait à souhaiter pour les justiciables plus encore que pour les juges consulaires qu'une entente se fasse en ce sens. Un tribunal consulaire ne peut, dit-on, prononcer une véritable condamnation contre un étranger. Mais l'action intentée par un étranger devant un tribunal implique de sa part une reconnaissance de sa juridiction. Il n'y a pas d'ailleurs, dans l'espèce, de condamnation au sens vrai ou plus exactement au sens complet du mot, condamnation entraînant une exécution difficile, sinon impossible le plus souvent à obtenir. Le tribunal, dans le cas d'une demande reconventionnelle admise avec les tempéraments proposés : rapport étroit avec la demande principale, montant de la demande inférieur ou tout au plus égal, ne prononcera pas une condamnation ; il opérera plutôt un règlement de comptes, en établira le balancement.

Les mêmes difficultés se présenteront-elles et la solution proposée sera-t-elle identique, si la demande re-

conventionnelle est formée par un étranger défendeur contre un Chinois demandeur ?

Entre Français et Chinois, la juridiction est réglée par l'article 34 du traité de Tientsin de 1858, d'après lequel le jugement est rendu conjointement par le consul et un fonctionnaire chinois, en pure équité. Le Chinois qui préfère s'adresser au tribunal consulaire directement, qui renonce ainsi à la juridiction d'équité exceptionnelle du traité de Tientsin, a accepté, de façon évidente, la juridiction française et ses conséquences. Il nous semble difficile qu'il puisse venir ensuite se réclamer de l'incompétence du tribunal consulaire français, surtout si celui-ci n'a jugé sur les demandes reconventionnelles que jusqu'à concurrence de la demande principale. En effet, si on peut dire qu'il n'y a pas élection de juridiction de la part du demandeur étranger qui s'adresse au tribunal consulaire du défendeur, puisqu'il n'a pas le choix, il n'en est pas de même pour le demandeur chinois qui pouvait s'adresser à la Cour mixte, comme les traités lui en donnaient la faculté.

En est-il de même entre les Chinois et les étrangers qui ont accepté la convention de Tchefou ; nous ne le pensons point. Ici, les Chinois n'ont plus le choix ; ils doivent s'adresser au tribunal du défendeur, qui est un tribunal consulaire. Et il paraît évident que si les demandes reconventionnelles sont admises devant

les Cours consulaires de ces pays, la réciprocque devra s'imposer et on ne pourra dénier aux tribunaux chinois le droit de juger les demandes reconventionnelles faites par des Chinois défendeurs contre des étrangers demandeurs. Les Cours chinoises seraient en droit d'autoriser ces demandes et d'exiger que les étrangers se soumettent à leurs décisions. Une semblable procédure serait complètement incompatible avec les droits d'extra-territorialité concédés par les traités. C'est cette thèse que soutint, au *Privy Council*, lord Herschell, C., dans un appel porté devant cette Cour supérieure par le gouvernement japonais, qui n'avait pas encore recouvré ses droits de justice, contre la P. & O. C°. La Cour suprême de Shanghai avait rejeté un jugement de la Cour consulaire de Yokohama qui avait connu d'une demande reconventionnelle faite par la Compagnie précitée.

Dans ces territoires restreints que sont les concessions en Chine vont se présenter tous les problèmes de droit international privé qui peuvent apparaître en Europe. Ils seront et doivent être solutionnés d'après les règles admises en Europe même. Or, l'édit de juin 1778, article 2, défendait aux Français de soumettre leurs litiges aux tribunaux étrangers. Mais doivent-ils s'adresser aux tribunaux consulaires ou à ceux de la métropole ?

Dans quelle mesure s'étend cette compétence ? En

matière personnelle, dit l'article 59 du Code de procédure civile, le défendeur sera assigné devant le tribunal de son domicile ; s'il n'a pas de domicile, devant le tribunal de sa résidence. « Telle est la règle générale, mais une dérogation importante à ce principe est apportée par l'article 14 du Code civil, qui soustrait les étrangers à leurs juges nationaux, en permettant aux Français d'assigner en France un défendeur étranger, domicilié dans son pays, pour l'exécution des obligations contractées par lui en France avec un Français » ou même « pour les obligations contractées par lui en pays étranger avec un Français ».

Le privilège de juridiction établi par l'article 14 du Code civil appartient à tout Français créancier d'un débiteur étranger. On a demandé l'abolition de cet article comme étant contraire à l'équité. Il soulève contre nous les magistratures étrangères qui nous appliquent le droit de rétorsion. Son application est pourtant utile, parfois nécessaire. Il est encore des pays où la justice n'est guère impartiale et où des étrangers ont peu de chances de voir accueillir leurs réclamations. En vertu de l'article 14, le demandeur français pourra s'adresser au tribunal français dont la décision servira, en cas de besoin, de base à une réclamation diplomatique qui paraît impossible autrement. Mais un tribunal consulaire français pourrait-il se déclarer compétent, en s'appuyant sur l'article 14,

dans un litige où le défendeur serait étranger ? Nous ne le pensons pas. Ce serait contraire à la règle *actor sequitur forum rei*, qui forme la base des rapports entre les diverses juridictions consulaires (1).

Mais si un Français ne peut pas, en principe, citer un étranger devant les tribunaux consulaires français, le Français domicilié en Chine ou dans les Echelles du Levant peut-il traduire un étranger, qui y est également domicilié, devant un tribunal de France ?

L'article 14 du Code civil n'exigeant aucune condition de domicile du Français demandeur, rien ne l'empêcherait, nous semble-t-il, d'agir ainsi.

Par contre, des Français, ayant contracté dans les pays de Capitulations et résidant dans ces pays, pourront-ils être cités en France, alors qu'il y a des tribunaux consulaires dans le pays de leur résidence ? L'article 15 du Code civil dit qu'un « Français pourra être traduit devant un tribunal de France pour des obligations par lui contractées en pays étranger, même avec un étranger ».

Les avis sont partagés. Une première opinion est que les tribunaux de la métropole sont incompétents pour connaître d'une action de cette espèce, quand

(1) Aix, 21 juin 1851, déclarant tribunal incompétent pour excès de pouvoir.

Aix, 28 juillet 1855.

Dalloz annoté, Code civil, p. 176.

elle est dirigée contre un Français domicilié dans un pays de Capitulations, peu importe que le demandeur y réside ou non (Tribunal de la Seine, 21 juin 1872, *Dalloz* 1872, 3, 63 ; Cour de Poitiers, 16 avril 1891, *J. Dr. int. pr.*, 1891, 49). Le tribunal de Marseille a rendu un jugement semblable dans le cas d'une action intentée par un étranger (Trib. civ. de Marseille, 21 mai 1875, *J. Dr. int. pr.*, 1876, 271).

La seconde opinion est que les tribunaux de la métropole sont compétents quand le demandeur réside en France, que le Français défendeur ne peut, en effet, opposer l'exception d'incompétence en se basant sur l'existence, dans les Echelles, d'un tribunal français, ce tribunal n'ayant qu'une juridiction exceptionnelle (Trib. Seine, 19 déc. 1864, *Gaz. Trib.*, 21 janvier 1865 ; Trib. comm. Marseille, 30 août 1878, *J. Dr. int. privé*, 1879, p. 63 ; Trib. comm. Marseille, 7 janvier 1881, *J. Dr. int. privé*, 1881, p. 351).

La jurisprudence exige donc, en tout cas, pour l'application de l'article 15, que le demandeur réside en France (1). La Cour de cassation, « par un arrêt du 11 mai 1897, a décidé qu'il devait être cité uniquement devant le tribunal consulaire, surtout s'il était immatriculé (2). »

(1) Voir E. MANASSE, « Jurisprudence des tribunaux », dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1896.

(2) J. PILLAUT, *Manuel de droit consulaire*.

Le Français peut renoncer au privilège de l'article 14 (1). Il peut, de même, renoncer à celui de l'article 15. On ne saurait prétendre que cette disposition est d'ordre public, qu'elle a en vue l'intérêt général et non l'intérêt particulier des Français. Cette renonciation peut d'ailleurs être expresse ou tacite.

Une autre garantie est accordée par le Code civil à nos nationaux défendeurs dans une action intentée par un étranger. L'article 16 dispose qu'en toutes matières, l'étranger qui sera demandeur principal ou intervenant sera tenu de donner caution pour le paiement des frais et dommages-intérêts résultant du procès, à moins qu'il ne possède en France des immeubles d'une valeur suffisante pour assurer ce paiement ».

Mais cette garantie, qu'expliquait le désir du législateur d'empêcher le demandeur étranger de se soustraire trop aisément par la fuite au paiement des frais ou des dommages auxquels il pouvait être condamné, est à peu près lettre morte aujourd'hui. A sa session de Zurich de 1877, l'Institut de droit international avait demandé la suppression de la *cautio judicatum solvi* ; les idées modernes réclament que le national et l'étranger soient égaux devant la justice. L'appel de l'Institut a été entendu. Le 12 avril 1899,

(1) Cassation, 13 mars 1889.

un décret promulguait en France la convention intervenue entre la Russie et la France, relativement à l'exemption pour les Russes, en France ou dans les colonies françaises, et pour les Français, en Russie, de la *cautio judicatum solvi*. Le 16 mai de la même année était promulguée une convention semblable conclue à La Haye, le 14 novembre 1896, entre la France, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse, convention ouverte à laquelle vinrent adhérer l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Danemark, la Roumanie, la Russie, la Suède et la Norvège.

« Aucune caution ni dépôt », dit l'article 11, « sous quelque dénomination que ce soit, ne peut être imposé, à raison soit de leur qualité d'étrangers, soit du défaut de domicile ou de résidence dans les pays, aux nationaux d'un des Etats contractants ayant leur domicile dans l'un de ces Etats, qui sont demandeurs ou intervenants devant les tribunaux d'un autre de ces Etats. » — Art. 12 : « Les condamnations aux frais et dépens du procès prononcées... seront rendues exécutoires dans chacun des autres Etats contractants par l'autorité compétente, d'après la loi du pays. »

La convention du 14 novembre 1896 s'applique-t-elle *ipso facto* dans les circonscriptions consulaires ?

Non, répond l'article 26 de la convention relative à la procédure civile et signé à La Haye le 17 juillet

1905. Cet article est ainsi conçu : « Si un Etat contractant désire la mise en vigueur de la présente convention dans ses territoires, possessions ou colonies situés hors d'Europe, ou dans ses circonscriptions consulaires judiciaires, il notifiera son intention à cet effet par un acte qui sera déposé dans les archives du gouvernement des Pays-Bas. Celui-ci enverra, par la voie diplomatique, une copie certifiée conforme à chacun des Etats contractants. La convention entrera en vigueur dans les rapports entre les Etats qui répondront par une déclaration affirmative à cette notification et les territoires, possessions et colonies situés hors d'Europe et les circonscriptions consulaires judiciaires pour lesquelles la notification aura été faite... La déclaration affirmative sera déposée de même dans les archives des Pays-Bas, qui en enverra, par la voie diplomatique, une copie certifiée conforme à chacun des pays contractants. »

Ainsi se trouvait confirmée la thèse soutenue au ministère de la Justice. Dans une lettre du 18 septembre 1906 (1), le ministre de la Justice disait : « Un traité est un contrat et, comme tout contrat, il ne peut être étendu à des objets restés en dehors de la volonté des parties contractantes. » Seule l'étude du texte ou des discussions préliminaires pouvait indiquer s'il

(1) A. KAMMERER, *Des lois applicables devant les juridictions consulaires.*

était applicable dans les circonscriptions consulaires.

Le ministère de la Justice, comme celui des Affaires étrangères, avaient d'abord partagé une opinion différente. Ils se basaient sur l'opinion de M. L. Renault. « La théorie qui a prévalu jusqu'à présent, disait-il, qui est à peu près constamment appliquée par la jurisprudence, spécialement par la Cour de cassation, est que les tribunaux consulaires doivent appliquer la législation en vigueur dans la métropole, sans qu'il soit besoin pour cela d'un texte spécial... La convention du 14 novembre 1896 a été approuvée par le Parlement et est devenue partie intégrante de la législation française ; par conséquent, en l'absence de toute restriction stipulée, elle doit être appliquée par nos tribunaux consulaires... Nous devons tenir compte de ce fait qu'en France, si une promulgation spéciale est nécessaire pour qu'une loi soit applicable dans la plupart de nos colonies, aucune réserve de ce genre n'a jusqu'à présent été pratiquée pour les pays de juridiction (1). »

Enfin, la convention de La Haye a décidé que les traités internationaux ne s'appliquaient pas en principe dans les circonscriptions consulaires. Est-ce à dire que la règle de la *cautio judicatum solvi* y doit être suivie ?

(1) A. KAMMERER, *op. cit.*

Les partisans de l'affirmative soutiennent qu'il est aussi important dans les pays de Capitulations qu'en France d'assurer le recouvrement des frais d'un procès, et surtout que les articles 1-6 du Code civil et 166 du Code de procédure civile, étant conçus dans les termes les plus généraux, sont obligatoires pour les tribunaux consulaires français comme pour toutes les juridictions françaises.

Les partisans de la négative font valoir que le législateur n'a eu en vue que les tribunaux de France, que les lois et les édits consulaires sont silencieux à ce sujet, qu'il n'y a pas de doute sur l'intention des rédacteurs de l'édit de simplifier autant que possible la procédure. Bien plus, la procédure de requête d'avoué à avoué, qui est obligatoire, est impossible devant les tribunaux consulaires. Est-il logique d'appliquer devant les tribunaux consulaires une règle faite pour les tribunaux de la métropole, simplement parce qu'elle semble conçue en termes impératifs, et d'en garder l'application le jour où elle est devenue à peu près inapplicable en France ?

Dans la pratique, elle est rarement demandée ; dans le Levant, les consulats n'imposent pas cette formalité aux étrangers (1).

Aussi estimons-nous que la *cautio judicatum solvi*

(1) EYNAUD, *Exposé pratique de la procédure civile dans les Echelles du Levant et de Barbarie*.

ne devrait être admise devant les tribunaux consulaires que comme moyen de rétorsion, pour les nationaux des pays dont les tribunaux l'exigent des nôtres. Quant aux frais du procès, le recouvrement en sera garanti, la plupart des tribunaux consulaires exigeant des demandeurs, français ou étrangers, la consignation préalable des frais.

Et s'il nous est permis de critiquer la solution de la convention de La Haye, il semble qu'il eût mieux valu décider que les conventions internationales seraient applicables dans tous les territoires, possessions, colonies situés hors d'Europe et dans les circonscriptions judiciaires consulaires, à l'exception de ceux que les Etats contractants voudront laisser dans une situation spéciale. Du moment qu'on a conseillé une discussion directe et préalable, pourquoi cette discussion n'aurait-elle pas lieu en même temps que la discussion générale ? Le principe de la spécialité de la juridiction consulaire ne serait d'ailleurs pas atteint. Cette spécialité réside principalement dans les règles de procédure. Nous étudierons plus loin quelles sont les lois françaises qui sont applicables devant nos tribunaux consulaires.

Mais, de toute façon, c'est bien à tort que certains tribunaux consulaires, en Chine, l'ont exigée de demandeurs chinois. Le Chinois, se trouvant en Chine, ne peut être considéré comme un étranger ordinaire.

Il y a plus. Le Chinois, en s'adressant au tribunal consulaire français plutôt qu'à la Cour mixte comme les traités lui en donnent le droit, offre au défendeur français une chance plus grande d'obtenir justice. Celui-ci est mal venu à réclamer l'exception de l'article 16. Les tribunaux devraient, dans ce cas, ou la rejeter simplement, ou se refuser à juger et renvoyer les parties devant la juridiction mixte.

§ 3. — *Contestations entre étrangers et indigènes* (1)

Si les Turcs, malgré leur toute-puissance, avaient laissé aux étrangers, comme, d'ailleurs, aux nations qu'ils avaient vaincues, leurs lois et leurs juridictions, c'était parce que la loi du prophète ne pouvait point s'appliquer aux infidèles. Ils entendaient garder la compétence dans les contestations où se trouvaient mêlés des intérêts ottomans et des intérêts étrangers. Et dans les Capitulations, ils affirmèrent le maintien du droit de juridiction ottoman. Les Français obtinrent d'ailleurs une garantie, qui sera supprimée en 1867, pour les contestations immobilières : la présence obligatoire aux débats du consul, ou plutôt du drogman du consulat. Les tribunaux compétents étaient ceux des cadis ou le Divan impérial pour les procès dépassant 4.000 aspres.

(1) Les Cours mixtes en Chine seront étudiées dans la suite du traité.

Les consuls prirent peu à peu l'habitude d'examiner eux-mêmes l'affaire et de la résoudre quand le demandeur indigène venait demander la désignation d'un drogman. En fait, les indigènes acceptaient la compétence consulaire. Plus tard, les indigènes refusant parfois de la reconnaître dans les procès où ils étaient demandeurs, les étrangers contestant d'autre part la validité des jugements des cadis, les puissances étrangères en vinrent à accepter l'établissement des tribunaux mixtes. Déjà, les difficultés d'ordre exclusivement commercial étaient réglées par le chef de la douane, assisté d'assesseurs de la nationalité des parties. Ce rôle fut dévolu plus tard à un tribunal de commerce que présidait le ministre du Commerce, dont on venait d'établir le ministère. A son début, en 1847, ce tribunal comprenait, en plus du président, sept membres ottomans et sept membres de nationalité étrangère. En 1856, quatre de ces tribunaux furent établis à Constantinople (celui-ci sera en même temps Cour d'appel), à Beyrouth, à Alexandrie et au Caire. En 1860 le nombre des juges est fixé à cinq par le Code de commerce. Le drogman continue à devoir assister au procès.

Tout d'abord, la compétence de ces tribunaux était exclusivement commerciale ; elle fut étendue, quelques années après, aux causes civiles.

En Chine, les tribunaux mixtes sont l'exception et les traités du début n'en font pas mention. Le traité de Nankin est muet sur la question des contestations entre Chinois et sujets anglais. La convention du 26 juin 1843 envisage, article 12, les querelles qui pourront s'élever entre les marins anglais et les sujets chinois. Si le consul ne peut prévenir ces disputes, il s'efforcera de les régler à l'amiable. C'était une autorité excessive attribuée aux consuls de la Grande-Bretagne. La souveraineté territoriale de la Chine était niée ; une seule autorité compétente pour trancher des incidents mixtes, et c'était l'autorité étrangère. Il n'était point spécifié sur quels principes devait s'appuyer le consul. Il n'était point prévu comment il ferait, s'il ne pouvait régler à l'amiable. L'article 13 de la même convention, relative aux contestations qui pourront s'élever entre les indigènes et les commerçants du gouvernement britannique, dit qu'elles devaient être jugées par le consul et les autorités chinoises qu'il requérait, après examen de la question et selon l'équité. Mais les droits des parties n'étaient point les mêmes. Alors que les sujets anglais, qui avaient à se plaindre, devaient s'adresser à leur consul, qui s'efforcera d'abord de régler seul l'affaire, ce n'est pas à l'autorité chinoise, mais encore au consul anglais, que devront s'adresser les Chinois qui auront à se plaindre de sujets du Royaume-Uni. Ainsi, une

autorité étrangère est seule compétente pour s'efforcer de trancher le différend, que le demandeur soit étranger ou indigène, et l'autorité du pays n'est appelée à prendre part au débat que si l'autorité étrangère n'a pu régler seule la question. Quelle est la loi qui sera appliquée ? La loi du défendeur, la loi territoriale, la loi que les parties auront acceptée ; nullement, mais l'équité, c'est-à-dire, le plus souvent, l'opinion de l'autorité la plus ferme et la plus tenace.

Le traité de Tientsin reproduisait ces mêmes dispositions, article XVIII, pour le cas où des Anglais auraient des motifs de plainte, « *having reason to complain* », contre un sujet chinois, ou inversement. Une nouvelle procédure était établie en matière de dettes. « Si un Chinois s'abstient de payer à un sujet anglais des dettes contractées envers lui, les autorités chinoises devront faire leur possible pour obtenir son arrestation et le paiement de ses dettes. » L'Anglais qui se trouvera dans la même situation devra comparaître en justice.

Wu Ting Fang, ancien ministre de Chine à Paris, s'est élevé, avec une certaine raison, contre cette différence de traitement. « Si un étranger, dit-il, ne peut payer, il ne sera pas envoyé en prison, tandis que le Chinois s'y verra jeté. Non seulement on saisira ses biens, mais encore ceux de sa femme, de ses enfants, de ses parents, de ses frères. » Et Wu Ting Fang con-

clut que cet état n'est pas satisfaisant, qu'il est la cause de fréquents froissements entre les fonctionnaires étrangers et les fonctionnaires chinois et la source fréquente de plaintes de la part des indigènes (1).

Si ce tableau n'est point dû uniquement à l'imagination de l'auteur, on ne pourrait prétendre qu'il ait encore actuellement la moindre parcelle d'exactitude. S'il est vrai que la loi chinoise — et un Chinois est-il admis à se plaindre qu'on lui applique sa loi nationale ? — rend tous les biens de famille solidaires, il est bien plus rare de voir, du moins dans les cas mixtes, mettre en prison un débiteur récalcitrant que de voir refuser un jugement de faillite contre un commerçant en-dessous de ses affaires, qui a même vendu les marchandises achetées avant de les avoir payées.

Les dispositions de la convention de 1843 étaient reproduites dans le traité de Whampoa et devaient l'être dans celui de Tientsin.

« Article XXXV. — Lorsqu'un sujet français aura quelque motif de plainte ou quelque réclamation à formuler contre un Chinois, il devra d'abord exposer ses griefs au consul, qui, après avoir examiné l'affaire, s'efforcera de l'arranger à l'amiable. De même, quand un Chinois aura à se plaindre d'un Français,

(1) *Revue de droit international privé*, 1901.

le consul écoutera sa réclamation avec intérêt et cherchera à ménager un arrangement à l'amiable. Mais si, dans l'un ou l'autre cas, la chose était impossible, le consul requerra l'assistance du fonctionnaire chinois compétent et tous deux, après avoir examiné conjointement l'affaire, statueront suivant l'équité. »

L'article XXXVII consacre la différence établie dans le cas de Chinois ou de Français débiteurs. « Les Français pourront seulement s'adresser, par l'entremise de leurs consuls, à l'autorité locale, qui ne négligera rien, après avoir examiné l'affaire, pour contraindre les prévenus à satisfaire leurs engagements suivant la loi du pays. Le consul prêtera, de la même manière, assistance aux réclamants chinois. »

La pratique a établi, pour les dettes commerciales, le même système que pour les plaintes de l'article XXXV. On peut voir la tendance chinoise à réclamer actuellement l'application de l'article XXXVII, que violent, disent-ils, les gouvernements étrangers. Mais les autorités chinoises, dont l'opinion est souvent si sévère pour leurs propres juges (1), sont-elles bien fondées à réclamer l'application de cet article, dont elles ont les premières amené la désuétude, en oubliant qu'elles « ne devaient rien négliger pour contraindre les prévenus à satisfaire leurs engagements »?

(1) Dépêche de Toan Fang, vice-roi du Tcheli (*Journal de droit international privé*, 1908).

N'est-ce rien négliger que de demander, par exemple, comme le fait s'est souvent produit, avant de prendre une décision, l'avis d'une Chambre de Commerce dont tous les membres ou presque étaient débiteurs d'étrangers et parties au litige ?

La procédure indiquée pour les contestations entre Français et Chinois a été étendue aux sujets annamites pour tous les procès qui pourraient s'élever dans les marchés ouverts le long de la frontière : « Ils seront jugés en Cour mixte par des officiers français et chinois », article XVI du traité Cogordan du 25 avril 1886.

Le traité américain diffère du traité français en ce qu'il y a entière réciprocité dans les deux procédures à suivre. Si les citoyens des Etats-Unis doivent présenter leurs plaintes à leur consul, qui en examinera d'abord et la forme et le fond, « *to determine if the language be proper and respectful, and the matter just and right* » (XXIV) et les transmettra ensuite aux autorités chinoises, c'est à celles-ci que les Chinois remettent leurs plaintes, qui seront examinées et transmises de semblable façon. S'il ne peut y avoir d'arrangement amiable, les deux autorités examineront et décideront conjointement, suivant « la justice et l'équité ». L'article XXVIII du traité américain de 1858 allait donner plus de facilités aux Chinois qu'aux Américains. Les citoyens des Etats-Unis ne peuvent

s'adresser qu'à leur consul, tandis que les Chinois ont le choix de porter plainte devant les autorités chinoises ou, s'ils le veulent, devant le consul américain.

L'effort du peuple russe s'était depuis longtemps déjà dirigé vers la Mongolie et la Mandchourie ; plusieurs traités de commerce et de délimitation de frontières avaient été passés entre les deux peuples. Les Russes réclameront la situation privilégiée obtenue par d'autres peuples. Leur situation exceptionnelle, l'état de leurs relations déjà anciennes avec la Chine, le trafic important qui s'était établi sur les frontières de Mongolie et de Mandchourie, donnaient bien plus de chances aux commerçants russes d'avoir des occasions de conflit avec les marchands chinois, conflits dont il fallait prévoir la solution. Si le traité de Nertchinsk était muet, celui de 1727 contenait deux dispositions relatives aux règlements des conflits :

« Article IV. — Les marchands doivent avoir un chef, chargé de diriger leurs affaires et de décider les différends qui pourraient s'élever entre eux. »

« Article VIII. — Les commandants limitrophes des deux Empires doivent décider les affaires selon les lois de la justice et sans aucun délai. »

Le traité du 25 juillet 1851, à Kouldja, contient la même solution que les traités de Whampoa et de Hoo-man chai. La rédaction est moins précise cependant :
« Article VII. — En cas de brouilleries, de contesta-

tions, ou autres incidents de peu d'importance entre les sujets respectifs, le consul russe et le fonctionnaire chinois apporteront tous leurs soins à la décision de l'affaire. » Rien n'est indiqué au sujet de la loi applicable en ces sortes de procès. Le traité qui suivra, en 1858, adoptera la loi nationale, le statut personnel : Article VII. — « Toute affaire entre les sujets russes et chinois dans les ports et villes ouverts sera examinée par les autorités chinoises de concert avec le consul russe ou l'agent qui représente l'autorité du gouvernement russe dans l'endroit. Les sujets russes, coupables de quelque délit ou crime, seront jugés d'après les lois russes.

« De même, les sujets chinois, pour chaque crime ou attentat contre la vie ou la propriété d'un Russe, seront jugés et punis d'après les lois de leur pays. »

Cette procédure était reconnue par le traité additionnel de Pékin, mais restait seulement applicable aux crimes, délits et contestations qui ne se rapportent point à des affaires de commerce entre marchands. Quant aux litiges, revendications et autres malentendus de même nature, survenant entre marchands à propos d'affaires commerciales, ils « seront réglés par les marchands eux-mêmes, au moyen d'arbitres choisis parmi eux », et les autorités des deux pays n'ont plus qu'un rôle secondaire, celui de coopérer à l'arrangement amiable. Mais elles devront pren-

dre les mesures nécessaires pour amener les parties à remplir exactement leurs obligations en cas de non-exécution d'engagements écrits.

Enfin, le traité de St-Pétersbourg du 12 février 1881 (art. XI), qui règle définitivement la question, ne reconnaît plus la prédominance du statut personnel. C'est de concert entre les autorités chinoises et les autorités russes que seront examinées et réglées, d'un commun accord, toutes les affaires qui s'élèveront en Chine, au sujet de transactions commerciales ou autres, entre sujets des deux nations. En matière de contestations commerciales, mais seulement en ce cas, l'arbitrage existe encore. Mais il n'est plus obligatoire, il est possible, et « si l'entente ne s'établit pas par cette voie, l'affaire sera examinée et réglée par les autorités des deux Etats ». Les engagements contractés par écrit continuent à être obligatoires et les autorités, qui doivent les légaliser lorsqu'on les leur présente, devront se consulter sur les mesures à prendre pour assurer leur exécution.

Les conventions des autres pays sont la reproduction plus ou moins fidèle, soit du texte anglais, soit du texte hollandais, qui a remplacé équité par justice. Il faut en excepter cependant celle du Portugal (traité du 1^{er} décembre 1887), qui admet la juridiction mixte, mais avec application de la loi du défendeur, et celle du Brésil (traité du 3 octobre 1881). Ce dernier, tout

au moins imprudent, vient reconnaître à nouveau l'application du statut personnel à laquelle les Russes avaient, après plusieurs années d'expérience, renoncé. Mais, contrairement à la clause du traité de Tchefou, qui veut que le procès ait lieu en présence des autorités des deux nations, l'article IX décide que si le consul brésilien ne peut arranger à l'amiable les différends qui se présenteront, ceux-ci « devront être jugés, en toute équité, *uniquement* par l'autorité dont dépendra l'accusé, sans considérer si l'accusateur est Brésilien ou Chinois ». Bien plus, l'article III défend aux consuls brésiliens de « soutenir les prétentions des commerçants quand elles sont vexatoires et offensantes pour les autorités ou habitants de la localité ». C'est la porte grande ouverte à l'arbitraire, d'autant plus que l'alinéa final du même article permet au gouvernement chinois de retirer l'exequatur au consul qui « se conduit de façon illégale ».

C'est seulement en 1871 que le Japon commence à réclamer pour ses sujets les mêmes privilèges que ceux obtenus par les sujets des nations européennes. Les autorités des deux pays décideront, de concert, la solution de l'affaire. Mais ce règlement était adopté aussi pour les litiges qui pouvaient être soulevés, au Japon, entre les sujets des deux nations. Le traité de commerce et de navigation du 21 juillet 1896, après avoir retiré toute compétence juridictionnelle aux

consuls chinois au Japon (art. III, *in fine*), décide, en son article XXI, que les plaintes en matière civile, qui seront adressées par les Chinois contre les Japonais ou inversement, devront être entendues et jugées (*shall be heard and decided*) par les autorités de la nation du défendeur. L'article XXI ne spécifie point si ce sera en présence d'un officier de la nation du demandeur. Il n'imite point, en tout cas, le traité brésilien dans son affirmation du contraire. Quant aux litiges nés d'affaires commerciales, même solution que dans le traité anglais.

Si on en excepte ces derniers traités, d'ailleurs postérieurs à la convention de Tchefou du 13 septembre 1876, celle-ci marquait une nouvelle étape dans les relations de l'Europe avec la Chine. Non seulement elle permet l'établissement en Europe d'agents diplomatiques chinois, mais elle inaugure, dans les procès mixtes, une phase toute différente. « Il est en outre convenu que tant que les lois des deux pays différeront, il ne pourra exister qu'un principe pour guider les procédures judiciaires dans les cas mixtes en Chine, savoir : que le cas est jugé par l'officier de la nationalité du défendeur, l'officier de la nationalité du plaignant assistant simplement pour surveiller la procédure dans l'intérêt de la justice. Si l'officier assistant ainsi est mécontent de la manière d'agir, il sera en son pouvoir de protester en détail. La loi ad-

ministrée sera la loi de l'officier jugeant le cas (sect. II, art. III). »

Voici donc reconnu par l'Angleterre le principe *sequitur forum rei* avec une restriction unique, la présence de l'officier étranger pour surveiller la procédure. L'application rigoureuse de cette clause a été réclamée par des tribunaux chinois, qui ont soutenu que l'assesseur étranger n'avait rien à dire au procès. Tout au plus, disaient ces mêmes tribunaux, l'assesseur peut-il protester en détail et après la séance du tribunal. De plus, ils refusèrent à l'assesseur européen le droit de s'asseoir sur le même banc que les juges et émirent la prétention de placer l'Européen derrière le tribunal. Les Européens refusèrent d'admettre cette thèse. Que devient ce droit de protestation en cas d'irrégularité, si sa protestation ne peut parvenir qu'après peut-être que le jugement aura été rendu ? Et lorsque le consul étranger ou son délégué aura assisté à une audience où la procédure lui aura paru fantaisiste, où les arguments présentés lui auront semblé ne reposer sur aucune idée de droit, peut-on penser qu'il acceptera sans réclamation un jugement rendu dans de telles conditions ?

Le même article, *in fine*, ajoute que « ceci est le sens des mots *Houei t' ing* indiquant une action combinée dans la procédure judiciaire, dans l'article XVI du traité de Tientsin ». En oubliant que l'article pré-

cité s'applique à la procédure criminelle, les tribunaux chinois ont essayé de donner cette interprétation à toutes les juridictions mixtes, même à celles des nations qui ne s'étaient pas réclamées de la convention de Tchefou.

Le 5 juillet 1878, le *North China Herald* disait : « Une expérience de près de deux ans, depuis la publication de la convention de Tchefou, n'a servi à prouver ni la sagesse, ni l'utilité de ce document (1). »

L'expérience plus longue que l'on en a faite jusqu'ici semblerait, en tout cas, démontrer que cette clause tendant à faire régner en Chine et avec la Chine la règle « *actor sequitur forum rei* » était prématurée. Elle était contraire au principe d'extra-territorialité accepté jusqu'alors ; un étranger se trouvait jugé par un Chinois et d'après des lois chinoises. Aussi est-il permis de croire que la France a eu jusqu'ici raison de ne pas vouloir abandonner la procédure du traité de Tientsin de 1858.

N'a-t-elle point affirmé cette volonté lorsque, dans l'article 16 de la convention de commerce de 1886, elle spécifiait que « les procès qui s'élèveront en Chine dans les marchés ouverts à la frontière, entre les sujets chinois et les Français ou Annamites, seront ré-

(1) CORDIER, *Relations de la Chine avec les puissances occidentales*.

glés en Cour mixte, par des fonctionnaires chinois et français ».

Il semble donc bien établi que la France n'a pas renoncé au droit de faire juger en Cour mixte les causes franco-chinoises. Mais, d'autre part, si c'est renoncer au privilège du traité de 1858 que de laisser un national être justiciable des tribunaux chinois, c'est en acquérir un qu'obtenir la juridiction du tribunal consulaire français dans les cas mixtes où le Français est demandeur.

Aussi ne croyons-nous pas que « c'est par suite d'une tolérance et de la confiance qu'il inspire, que le tribunal consulaire a été amené peu à peu à se considérer en Chine comme compétent toutes les fois que le Français est actionné comme défendeur ». A notre avis, c'est un droit. En effet, si les traités de Whampoa et de Tientsin ont organisé le tribunal mixte, pour juger les causes franco-chinoises selon l'équité, ces mêmes traités contiennent la clause de la nation la plus favorisée. Et cette clause, qu'il faut s'attendre à rencontrer à chaque instant dans toutes les manifestations de relations sino-européennes ou étrangères, permet au gouvernement français de réclamer pour ses nationaux en Chine le bénéfice de tous les droits, immunités, privilèges et garanties quelconques accordés ultérieurement par le gouvernement chinois à

d'autres puissances. Ce n'est donc point seulement une tolérance, mais un droit (1).

(1) A la date du 10 janvier 1908, la Cour de Saïgon a infirmé un jugement du tribunal consulaire français de Shanghaï, qui s'était déclaré incompétent dans un procès intenté par J. Tsang Yu Kee contre le Conseil d'administration de la concession française, et cela malgré une procédure contraire établie depuis 1876.

CHAPITRE V

Droit de juridiction en matière pénale

La compétence des tribunaux ottomans dans les affaires criminelles entre Ottomans et étrangers est stipulée par presque toutes les anciennes Capitulations (1).

L'article 65 de la Capitulation de 1740 décide: « Si un Français ou un protégé français commettait quelque meurtre ou quelque autre crime, et qu'on voulût que la justice de l'Empire en prît connaissance, les juges de l'Empire et les officiers ne pourront y procéder qu'en présence de l'ambassadeur et des consuls ou de leurs substituts, dans les endroits où ils se trouveront, et afin qu'il ne se fasse rien de contraire à la justice et aux Capitulations impériales, il sera procédé, de part et d'autre, avec attention, aux perquisitions et recherches nécessaires. »

La juridiction consulaire avait cependant, petit à petit, étendu son domaine sur les crimes ou délits

(1) ANDRÉ MANDELSTAM, 145.

commis contre des indigènes. Les officiers turcs qui devaient instruire l'affaire ne pouvaient non seulement y procéder qu'en présence de l'ambassadeur ou des consuls, mais l'exécution de la sentence ne pouvait se faire qu'avec l'intermédiaire du consul, dont la participation devenait ainsi nécessaire. Si les autorités turques prétendaient devoir seulement mettre le consul à même d'assister à la procédure, son absence ou même son abstention ne pouvant retarder le cours de la justice, encore moins l'empêcher, les autorités européennes soutenaient que les officiers turcs ne pouvaient agir sans la présence du consul. Et c'est ainsi qu'afin d'éviter toutes ces discussions et de ne plus se heurter à de tels obstacles, le gouvernement turc avait préféré laisser les tribunaux consulaires juger les Européens coupables envers des sujets ottomans.

Les autorités ottomanes avaient pris aussi l'habitude de réclamer aux cours consulaires la répression des infractions commises par les étrangers aux lois et règlements locaux. Cette compétence s'est maintenue ; elle a seulement été restreinte par la loi de 1868 ; dans les localités éloignées de plus de neuf heures de la résidence du consul, ce sont les autorités ottomanes qui connaissent des contraventions.

Mais l'usage ne semble pas avoir prévalu dans les affaires criminelles entre Ottomans et étrangers. On est revenu à la règle des anciennes Capitulations, et

les drogmans assistent leurs nationaux devant la justice répressive ottomane. Lors du long débat qui s'est élevé entre la Porte et les Missions, de 1890 à 1896, sur l'étendue de la compétence des consuls en matière pénale, « le seul point en litige porta sur la connaissance des infractions entre étrangers de nationalité différente. De part et d'autre, on fut d'accord pour laisser hors des débats ces deux solutions : 1° que le jugement des infractions entre étrangers de même nationalité appartient à leur consul ; et 2° que les infractions entre étrangers et indigènes sont, sous le bénéfice de l'assistance de l'étranger par le délégué de son consul, de la compétence exclusive des tribunaux ottomans (1) ».

Si le crime ou délit est commis par des sujets d'un autre Etat étranger contre des sujets d'un autre Etat étranger, la question de compétence fait l'objet d'une controverse entre la Turquie et les puissances. Le

(1) N. POLITIS, « Les Capitulations et la justice répressive ottomane » (*Rev. de dr. int. pr. et de dr. pén. int.*, 1906).

En sens contraire, arrêt de la Cour d'Aix du 9 novembre 1905, réformant une décision du tribunal consulaire de Constantinople, se déclarant incompétent dans une affaire correctionnelle entre un prévenu français et un plaignant ottoman (A. MANDEISTAM).

La Cour de cassation a rejeté, le 15 mars 1907, le pourvoi formé contre cette décision.

Les Etats-Unis et la Belgique revendiquent le privilège de juger leurs nationaux, même dans les cas exposés ci-dessus, en vertu des traités du 7 mai 1830 (Etats-Unis) et du 3 août 1838 (Belgique). La Porte conteste leurs prétentions.

conflit est toujours en suspens, mais, d'après les auteurs les plus autorisés, la compétence appartient, non pas aux tribunaux turcs, mais au tribunal de l'accusé, sinon en vertu des Capitulations, trop vagues, du moins en vertu d'un usage international trois fois séculaire (1).

Si le crime ou délit est commis entre sujets de même nationalité, il n'y a plus la même difficulté. Les textes sont précis et les usages conformes aux textes.

L'article 15 de la Capitulation de 1740 est ainsi conçu : « S'il arrivait quelque meurtre ou quelque désordre entre des Français, leurs ambassadeurs et leurs consuls en décideront selon leurs us et coutumes, sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard (2). »

En vertu de la règle générale des Capitulations, la juridiction pénale consulaire s'étend, non seulement aux nationaux, mais encore aux protégés.

La juridiction pénale des tribunaux consulaires s'appliquait encore aux crimes, délits ou contraventions accomplis sur des bâtiments de commerce français.

(1) A. MAEDELSTAM.

(2) Capitulation néerlandaise, 1680, art. 5.
Capitulation russe, 1783, art. 72.

En Chine, le privilège de la personnalité des lois et de la juridiction pénale est plus complet encore, mais ne doit rien aux usages. Il est né tout entier des traités.

Dans le traité de commerce de 1843, le gouvernement anglais s'engageait, « *regarding punishment of english criminals* », à édicter les lois nécessaires à atteindre cette fin, et le consul aura le pouvoir « *to put them in force* ». Les criminels chinois seront punis d'après leurs propres lois. Les pouvoirs nécessaires pour atteindre les coupables anglais furent accordés par ordonnance royale, en le *Foreign Jurisdiction Act* de 1843. Et la compétence du consul n'était point restreinte aux actes commis sur terre, mais s'étendait à ceux qui l'étaient en mer, dans un rayon de cent milles des côtes de Chine.

Le traité de 1858 ne fait qu'affirmer l'application de la loi personnelle, que les criminels soient sujets anglais ou chinois (art. XVI). La convention de Tchefou affirme à nouveau cette personnalité des lois et des tribunaux en matière pénale, mais « le ministre anglais sera libre d'envoyer des officiers sur les lieux pour être présents à l'enquête ». Et l'Angleterre écarte toute prise à une discussion ultérieure sur ce sujet, en ajoutant, dans l'alinéa suivant : « Afin de prévenir un malentendu sur ce point, Sir Thomas Wade écrira une note à l'effet ci-dessus, note à laquelle le Tsoung-

li-Yamen répondra en affirmant que ceci est la marche à suivre. »

S'il est reconnu que les Chinois coupables de crimes envers des sujets anglais seront justiciables des tribunaux chinois et punis d'après la loi de leur pays, une restriction est apportée à ce droit souverain de la Chine. Dans les ports ouverts et dans l'intérieur de la Chine, chaque fois qu'il y aura crime, et que ce crime aura été commis contre la personne d'un sujet anglais ou contre sa propriété, un fonctionnaire anglais assistera à l'enquête des autorités chinoises. Les Anglais avaient ainsi une garantie nouvelle.

La convention avait décidé qu'un essai de procédure uniforme serait fait et que le gouvernement chinois devait, à ce sujet, s'adresser aux représentants des Etats européens. Aussi, le 26 septembre 1876, le prince Kloung, président du Tsoung-li-Yamen (1), écrivait aux ministres étrangers et leur proposait « d'étudier les conditions dans lesquelles on pourrait s'entendre pour discuter et fixer les bases d'un Code qui fera ressortir les liens de sympathie qui unissent la Chine à l'étranger ».

Et une lettre semblable, datée du même jour, demandait un règlement uniforme pour la conduite des procès entre étrangers et Chinois.

(1) H. CORDIER, *Relations de la Chine avec les puissances occidentales*.

Les ministres de Russie, d'Allemagne, des Etats-Unis, d'Espagne et de France, s'étant réunis en novembre 1876, décidèrent qu'il n'y avait pas lieu pour le moment d'entrer en pourparlers avec le Yamen sur ce point-là.

Le traité de Wanghea était conforme au traité de commerce anglais ; le traité de 1858 ne fit que le confirmer, en étendant toutefois la compétence des juridictions consulaires aux délits commis, non seulement à terre, mais encore à bord des navires de commerce. Il est vrai qu'il autorisait les Chinois à procéder eux-mêmes à l'arrestation des citoyens des Etats-Unis (art. 11). Dans le cas de troubles, « *acts of violence or disorder, use arms to injury others, or create disturbance endangering life* », les autorités des deux nations devront rétablir l'ordre et maintenir la paix (art. 18), « *by doing impartial justice in the premises* ». L'article 11 venant affirmer la compétence exclusive des consuls ou autres fonctionnaires américains, il ne peut être question ici que d'une action simultanée pour le maintien de la paix, et non de compétence. L'Amérique n'abandonnait son privilège que pour ceux de ses nationaux qui se rendaient coupables de contrebande. Ceux-là, « *shall be subject to be dealt with by the chinese Government without being entitled to any countenance or protection from that of the United States* (art. XIV) ».

La France, pour ses sujets qui se livreront aux actes de ce genre, avait concédé le droit de confiscation de marchandises, mais « cette confiscation ne sera légalement prononcée sans qu'avis en soit donné au consulat français du port le plus voisin ». Elle appliquait, elle aussi, le principe du statut réel et n'y faisait aucune exception. Après avoir reconnu la compétence des autorités chinoises sur les Chinois, l'article XXVII dit : « Quant aux Français, ils seront arrêtés à la diligence du consul, et celui-ci prendra toutes les mesures nécessaires pour que les prévenus soient livrés à l'action régulière des lois françaises, dans la forme et suivant les dispositions qui seront ultérieurement déterminées par le gouvernement français. » Et l'article ajoute : « Il en sera de même en toute circonstance analogue et non prévue dans la présente convention, le principe étant que, pour la répression des crimes et des délits commis par eux dans les cinq ports, les Français seront constamment régis par la loi française. »

L'article XXXVIII du traité de Tientsin étendra cette compétence « pour la répression des crimes et des délits commis en Chine ».

Le traité de 1886 renvoie aux articles XXXVIII et XXXIX du traité précédent.

Les Russes avaient encore, lors de la conclusion du traité commercial de Kouldja, le 25 juillet 1851, gardé

l'ancienne procédure. Art. 7 : « Si, contre toute attente, il se présentait une affaire criminelle ou un cas important en général, il sera procédé conformément aux règles actuellement en vigueur sur la frontière de Kiackhta. » La procédure choisie pour la frontière de Kiackhta était double. Pour les cas peu graves, les autorités de la frontière devaient elles-mêmes juger les coupables en tenant compte de leur loi propre ; pour ceux qui étaient plus sérieux, la compétence était reconnue aux autorités du pays des coupables, auxquelles il fallait les remettre, même lorsque le crime était commis en pays étranger (1).

Le traité de 1858 et la convention de Pékin, qui étendra la solution donnée par le traité de Tientsin pour les ports ouverts à tous les incidents de frontière, marquent la plus entière similitude avec les traités anglais et français. Les nombreux traités qui ont suivi ces premiers ont à peu de chose près la même clause. Le traité du Danemark et celui de l'Italie ajou-

(1) Art. X — En matière grave, « les chefs des Oros du Dchasak doivent venir à l'instant même sur les lieux et examiner scrupuleusement l'affaire avec les commandants des Oros, puis ils feront un rapport... Les sujets de l'Empire du Centre qui auront commis des brigandages seront livrés, sans distinction de personnes, au tribunal qui gouverne les provinces extérieures et punis de mort : les sujets des Oros seront livrés à leur Sénat, pour subir la même peine ».

Dans les cas moins sérieux, dans les cas de vols, par exemple, « les commandants des maisons de garde infligeront aux coupables cent coups ; les criminels de l'Empire du Centre seront fouettés, ceux de l'Empire des Oros recevront des coups de bâton ».

tent que « des deux côtés, la justice devra être rendue équitablement et de façon impartiale » ; celui d'Espagne, que « les Espagnols coupables de crimes... seront conduits à Manille pour y être punis selon la loi espagnole (art. 13) ».

Une autre clause uniforme avait été mise dans ces divers traités : c'était celle de l'extradition des déserteurs de navires, qui devaient être remis entre les mains des autorités de leur nation.

TITRE II

LES COURS CONSULAIRES

Les étrangers jouissent, en Chine, du droit d'extraterritorialité : ils relèvent des tribunaux consulaires et non des tribunaux du pays. Sans nous arrêter à chacun des tribunaux consulaires de Chine, — il y en a quatorze à Shangaï, — il est nécessaire de jeter un coup d'œil rapide sur la constitution de nos tribunaux, d'examiner la réforme de notre justice consulaire, réforme à l'ordre du jour depuis plusieurs années déjà, et d'étudier celle qui a été accomplie en ce sens par les Anglais et les Américains. A part les tribunaux de ces deux nations, ce sont toujours, pour les autres puissances, les chefs des postes consulaires qui président eux-mêmes les Cours.

PARAGRAPHE PREMIER

La « Supreme Court » anglaise

La dissolution de la Compagnie des Indes Orientales attira l'attention du gouvernement britannique

sur la situation juridique de ses sujets en Chine. Une Cour de justice fut créée à Canton le 9 décembre 1833, par un ordre en conseil de Guillaume IV. La compétence des tribunaux consulaires, ainsi que la procédure à suivre, se trouve fixée dans les *Foreign Jurisdiction acts*. Et le roi peut « édicter telles règles et telles dispositions qui pourront lui paraître convenables, en son conseil, concernant l'exercice de la juridiction et l'exécution des jugements, ordonnances ou décrets de toute Cour, siégeant dans toute possession anglaise ou dépositaire de l'autorité de Sa Majesté (1).

L'Angleterre a mis, à la disposition de ses nationaux, une organisation judiciaire complète. Ils ont, en Chine, des tribunaux de première instance et une Cour d'appel. L'Angleterre a voulu, dans un but de rapidité et de commodité, que la juridiction d'appel fût à la portée de ses nationaux. Des trois degrés de juridiction qui s'offrent aux plaideurs anglais : le Conseil privé, la Cour suprême (2), les Cours provinciales ou locales, deux se trouvent en Chine.

Dans tout district consulaire siège une Cour provinciale ou locale. Ce tribunal est présidé par le chef du district. Celui-ci est assisté de deux assesseurs, choisis parmi les sujets anglais, compétents, impartiaux,

(1) Y. RИОНЕ, *Les Cours consulaires anglaises*.

(2) Il y a aussi une Cour suprême à Constantinople.

de bonne réputation et résidant dans le district. A la Cour locale sont attachés un greffier, des secrétaires et des interprètes, nommés par le juge, mais sous approbation de la Cour suprême.

La Cour suprême, dont l'existence est mentionnée dans le traité de Tchefou, a été établie par l'ordre en conseil du 9 mars 1865 et le règlement du 4 mai de la même année. Elle a été définitivement instituée en 1904. Avant cette dernière réforme, elle se composait d'un juge et d'un juge assistant nommés par le roi. Au moment de leur nomination, ils devaient appartenir au barreau. Ces juges et le « registrar » attaché à la Cour suprême recevaient des commissions dans le service consulaire, afin de satisfaire aux conditions des traités, qui ne parlaient que de la compétence des consuls ou officiers consulaires. Le traité de Tchefou a remplacé les mots « consuls ou officiers publics autorisés par eux » par « le gouvernement de Sa Majesté Britannique » (s. II, II).

La Cour suprême actuelle comprend un juge principal et un ou plusieurs juges adjoints, qui sont nommés par décret et doivent appartenir à la magistrature anglaise. En cas d'absence ou d'empêchement du juge principal, il est remplacé par un des juges adjoints. La vacance est comblée par la désignation d'un nouveau juge provisoire recruté généralement parmi le corps consulaire. Sa désignation, subordonnée à l'as-

sentiment du juge principal, est faite par le secrétaire d'Etat du Foreign Office ou par le ministre d'Angleterre à Pékin.

En dehors des juges, le tribunal a tout un nombreux personnel : un greffier (*registrar*) nommé par le roi, parmi les greffiers ou avoués de la métropole, un procureur du Roi, un *sheriff*, un commis et un huissier (*marshall*).

La Cour s'est naturellement installée à Shanghai, le centre des relations commerciales de l'Extrême-Orient, la ville la plus peuplée d'Européens, de toute la Chine. Toutefois, elle n'est pas à demeure fixe et elle peut se déplacer, en cas de besoin. De plus, le président du tribunal ou un des juges délégués joue le rôle attribué autrefois au juge de Hong-Kong : il est le conseiller des Cours locales. Celles-ci ont la faculté de pouvoir se dessaisir en faveur de la Cour suprême. Avant la création de cette dernière, les consuls pouvaient déjà se dessaisir en faveur des tribunaux de Hong-Kong ou encore déléguer leurs fonctions à un juge de cette colonie de passage dans la résidence consulaire.

La *Supreme Court* est juridiction d'appel et juridiction de 1^{re} instance. Elle est de première instance pour les contestations qui s'élèvent dans le ressort du consulat général de Shanghai, pour toutes les affaires offrant une grosse importance, dont la connais-

sance est enlevée aux Cours provinciales et locales : contestations en matière de mariage, de succession, et pour les affaires déléguées. Elle est juridiction d'appel, en matière civile, pour toute affaire jugée par les Cours locales et provinciales dont le montant dépasse 250 dollars ; en matière pénale, dans le cas de violation de la loi et dans celui d'excès de compétence. Elle possède, en outre, le droit d'évocation vis-à-vis des Cours provinciales et un droit de contrôle sur elles.

Elle juge toutes les affaires conformément aux lois anglaises, à part deux restrictions ; elle ne peut condamner à la servitude pénale, qu'elle remplace par l'emprisonnement avec travail forcé, et ne peut donner d'amendes supérieures à 500 £. Ses arrêts de peine de mort doivent être soumis au ministre d'Angleterre à Pékin, qui peut commuer la peine.

Elle juge avec l'aide du jury ou d'assesseurs. Ceux-ci, qui sont choisis comme pour les Cours locales, n'ont que voix consultative, mais si l'avis de l'assesseur ou des assesseurs (un ou deux, alors que pour les Cours locales ils doivent être deux ou quatre) n'est pas conforme à l'avis de la Cour, il faut que notification en soit faite au procès-verbal du jugement. Le jury, obligatoire en matière criminelle et en matière civile, quand le montant de l'affaire dépasse 1.500 dollars, se compose de cinq à douze membres. Il y en a

toujours douze de convoqués, mais il peut n'en rester que cinq, nombre suffisant, les autres pouvant être récusés. Il faut, pour faire partie de la liste des jurés, liste qui est révisée chaque année et qui doit rester affichée, avoir au moins 21 ans, parler anglais, posséder un certain revenu et n'avoir pas subi de condamnation infamante.

La juridiction anglaise ainsi établie a une qualité des plus appréciables ; sa procédure d'appel est très simple, très réduite. Elle est expéditive, les juges d'appel n'étant point éloignés des juges locaux, et peu coûteuse. La garantie que donne le tribunal satisfait les esprits les plus exigeants. Les tribunaux consulaires (1), sous le contrôle de la *Supreme Court*, ne connaissent plus que des causes très simples, dont il leur est encore possible de se débarrasser.

On peut lui reprocher d'entraîner des frais considérables. Sans compter ceux que nécessitent les voyages et les indemnités de déplacement, il y a les ap-

(1) Une Cour provinciale ou locale siège dans chaque district consulaire ; c'est le consul, chef de ce district, qui est juge.

Le principe est celui du juge unique. Dans certains cas énumérés par les ordres en conseil, la Cour doit s'adjoindre un ou plusieurs assesseurs.

Les assesseurs n'ont que voix consultative. Si, toutefois, l'un d'eux émet un avis contraire à celui du tribunal, il doit être fait mention de ce dissentiment dans la sentence.

(Ordre en conseil de 1873.)

pointements de juges, 1.800 £ et 1.200, du procureur, 400, et ainsi de suite (1).

PARAGRAPHE II

La Cour spéciale des Etats-Unis

La Cour des Etats-Unis en Chine a été créée par le décret présidentiel du 30 juin 1906 (2). Cette réforme avait été annoncée par le message, du 13 janvier 1905, du président Roosevelt. Il y déclarait que les Cours consulaires n'avaient jamais fonctionné de manière satisfaisante « parce que les consuls sont trop occupés par ailleurs, qu'ils ne sont, ni par profession, ni par entraînement, des hommes de loi proprement dits ». La Cour doit tenir ses sessions à Changai, Canton, Tientsin et Hank'eou, au moins une fois par an dans chacune de ces villes.

(1) Le gouvernement britannique avait décidé, il y a quelques années, de réunir les deux charges de consul général et de *Chief Judge* de la Cour Suprême pour la Chine et le Japon. Il espérait ainsi réduire les dépenses. L'essai eut lieu et, le 1^{er} avril 1891, M. Nicholas John Hannen, juge de la Cour consulaire à Yokohama, fut nommé consul général et *Chief Judge*. Cet essai ne donna pas satisfaction. L'incompatibilité des fonctions se fit sentir et donna naissance à de nombreux mécontents, qui protestèrent énergiquement,

Aussi, le 13 novembre 1897, M. George Jamieson, consul et *Assistant judge*, fut nommé consul général de Shanghai, alors que Sir Nicholas John Hannen gardait les fonctions de juge.

(2) En 1882, le bill Davis-O'Connor avait été présenté sans succès au Sénat. D'autres suivirent en 1884, en 1904 (M. Pierce), en 1906 (*the Spooner-Denby Act*, qui aboutit).

« Il sera, de plus, dans la faculté du juge de tenir sa Cour pour l'examen d'une cause spéciale dans toute ville ouverte par traité, quand il en sera requis pour la commodité des témoins ou par quelque intérêt public. »

Cette Cour a la juridiction exclusive pour tous les cas où la juridiction était exercée par les consuls et les ministres, en vertu des traités, à l'exception de certains cas qui restent de la compétence des consuls. Les consuls des Etats-Unis en Chine continuent à connaître des cas civils où la valeur en jeu n'excède pas 500 dollars, et, au criminel, des cas où la peine ne doit pas excéder 100 dollars d'amende ou cinquante à soixante jours de prison ou les deux. Les parties ont d'ailleurs droit d'appel devant la Cour des Etats-Unis en Chine, dont les jugements peuvent être portés devant les tribunaux de la métropole.

La procédure est conforme à la procédure en vigueur devant les Cours consulaires, mais le juge peut modifier de temps en temps les règles de cette procédure ainsi que ses tarifs.

Les derniers articles du décret prévoient la nomination d'un procureur de district, d'un officier de police et d'un greffier pour ladite Cour : ces deux derniers doivent verser une garantie pécuniaire. Quant au juge, il devra rester dix ans en fonctions, à moins que le président ne juge bon de le déplacer.

Les dépenses qu'occasionne cette Cour sont plus fortes que celles que nécessite la *Supreme Court*. Alors que celle-ci peut se déplacer, celle-là est tenue à des déplacements annuels qui auront lieu parfois en pure perte.

PARAGRAPHE III

Les Cours consulaires françaises

Lors de l'installation du premier consulat de France à Canton, l'ordonnance de Louis XVI avait décidé que le consul serait créé « à l'instar des consuls de la nation française résidents auprès des princes de la Barbarie ». La loi du 8 juillet 1852, relative à la juridiction des consuls de France en Chine, décide, dans son article 1^{er}, titre I, que les contestations en matière civile et commerciale qui s'élèveraient en Chine entre Français « seront jugées par les tribunaux consulaires, conformément à celles des dispositions de l'édit du mois de juin 1778 qui sont encore en vigueur dans les Echelles du Levant et de Barbarie ». Le rapporteur de la loi de 1852 avait soutenu que l'analogie qui existait entre la position des Français établis en Chine et celle des Français établis dans les Echelles du Levant indiquait qu'il fallait chercher, dans la législation consulaire en vigueur dans ces derniers pays, les principes à appliquer en Chine. On n'a pourtant pas

appliqué en entier ces dispositions. « Le texte des traités, et surtout les circonstances locales, ne le permettaient point ; l'éloignement de la métropole et de toutes colonies devait faire attribuer aux consuls des pouvoirs plus étendus (1). »

C'était reconnaître que l'analogie n'était pas complète. En effet, en Turquie, la juridiction consulaire est née de ce fait que les lois du Coran ne pouvaient pas s'appliquer aux infidèles. Les musulmans laissaient même aux peuples soumis leurs lois et leurs tribunaux. Ils ne pouvaient faire moins à l'égard des étrangers qui venaient s'établir chez eux. Ce sont ces étrangers eux-mêmes qui ont d'abord choisi un des leurs pour être leur arbitre auprès du gouvernement ottoman ou pour le règlement de leurs différends. Ces consuls ont vu leur situation peu à peu régularisée et ont tenu de leur gouvernement les pouvoirs qui leur étaient attribués, à l'origine, soit par leurs concitoyens, soit par des cités. Leur institution était consacrée officiellement.

Il n'en fut nullement de même pour la Chine. Nous ne croyons pas cependant, comme on l'a soutenu, que, sans oser se l'avouer, on n'avait conféré les attributions judiciaires à nos consuls en Chine que parce que les Anglais avaient, avant nous, fait recon-

(1) Circulaire Drouyn de Lhuis.

naître le principe de la juridiction consulaire et établir leurs tribunaux dans des conditions que l'état de nos lois nous rendait impossible. L'ordonnance de 1776 prouve suffisamment que l'exemple des Anglais — n'avaient-ils pas même oublié de mentionner le principe de la juridiction consulaire dans le traité de Nankin ? — ne nous était point nécessaire. Mais, sans doute, le peu de Français qui, alors, venaient en Chine, une situation offrant de grandes ressemblances, la simplicité qu'il y avait à appliquer, en un pays, un système existant depuis longtemps dans un autre, ont fait admettre l'égalité de fonctions.

Trois exceptions principales étaient apportées par la loi du 8 juillet 1852 aux dispositions de l'édit de 1778. Cet édit avait réservé aux justiciables la faculté d'appeler à une juridiction plus élevée.

L'éloignement de toute Cour d'appel, les frais et les retards qu'occasionnent les recours au degré de juridiction supérieure, ont paru présenter de graves inconvénients. Pour prémunir les justiciables contre eux, l'article 2 de la loi donne aux tribunaux consulaires le droit de juger en dernier ressort : « 1° toutes les demandes dans lesquelles les parties justiciables de ces tribunaux, et usant de leurs droits, auront déclaré vouloir être jugées définitivement et sans appel; 2° toutes les demandes personnelles et mobilières dont le principal n'excédera pas 3.000 francs ; 3° les

demandes reconventionnelles ou en compensation, lors même que, réunies à la demande principale, elles excéderaient 3.000 francs ».

La seconde exception était l'établissement de la Cour d'appel à Pondichéry. La loi du 28 avril 1869 est venue attribuer à la Cour impériale de Saïgon les appels des jugements des tribunaux consulaires de la Chine (1), etc., et la connaissance des crimes commis par des Français dans les mêmes contrées (2).

La loi du 15 juillet 1910 attribue aux chambres de

(1) En matière de juridiction consulaire, les voies de recours sont pour :

ALLEMAGNE : le tribunal de l'Empire à Leipzig ;

AUTRICHE : tribunal supérieur de Trieste et, en troisième lieu, la Cour suprême de Vienne ;

BELGIQUE : la Cour d'appel de Bruxelles (le pourvoi en cassation est autorisé par la loi de 1851) ;

ESPAGNE : le tribunal supérieur de Séville ;

ITALIE : la Cour d'appel d'Ancône ;

PAYS-BAS : *Road van justitie* à Batavia et, en troisième instance, *Hoop Gerechshop van Nederslandsch-Judic* à Batavia ;

RUSSIE : le quatrième département du Sénat.

(2) Il faut noter que la connaissance des crimes relevant de la Cour d'assises, commis en Chine, n'appartient pas à la Cour criminelle de Saïgon, mais à la Cour d'appel.

L'article 27 du décret du 17 mai 1895 dispose que, conformément à la loi du 28 avril 1869, la Cour d'appel de Saïgon connaîtra : 1° des appels des jugements rendus par les tribunaux consulaires de la Chine, du Siam (et du Japon) ; 2° des crimes commis dans les mêmes contrées par des sujets français ; d'autre part, aux termes de l'article 3 du décret du 8 août 1898, portant réorganisation de la justice en Indo-Chine, la 1^{re} et la 2^e chambre de la Cour d'appel de l'Indo-Chine, siégeant à Saïgon, continueront à connaître des affaires qui leur sont attribuées par le décret du 17 mai 1895.

la Cour d'appel de Hanoï les appels des jugements des tribunaux consulaires du Yunnan et la connaissance des crimes commis par les Français dans cette même province.

La troisième exception était l'empêchement de recourir à la Cour de cassation, sauf pour cause d'excès de pouvoir.

Il en était une autre apportée aux dispositions de la loi du 28 mai 1836 relative aux contraventions, délits et crimes commis par les Français dans les Echelles du Levant, dont l'ensemble s'applique aux Français en Chine. « Les prévenus ou condamnés appelants, en matière correctionnelle, s'ils demandent à n'être pas transférés, demeurent en état au lieu de leur détention. Et, en matière criminelle, la même faculté pourra être accordée au prévenu, sur sa demande, par le consul. Néanmoins, le procureur général et la Cour pourront toujours ordonner que le prévenu soit transféré. »

En outre, la compétence des tribunaux consulaires en Chine est plus étendue. Elle s'exerce même en matière immobilière, alors qu'en Orient, la loi du 7 septembre 1824 (16 juin 1867), reconnue par le protocole du 9 juin 1868, leur a enlevé cette compétence.

Il ne rentre point dans le cadre de cette étude d'examiner toute la procédure des tribunaux consulaires. Aussi, après un rapide coup d'œil sur leur institution

et leur compétence, nous contenterons-nous d'étudier plus spécialement les reproches qu'on leur a adressés et la solution que l'on pourrait adopter.

A. — *Composition des tribunaux consulaires français*

Le tribunal consulaire français se compose du consul ou de son suppléant, président, et de deux assesseurs choisis par lui, ayant voix délibérative et prêtant serment une fois pour toutes (1).

(1) ALLEMAGNE (7 avril 1900). — Le consul, pour exercer la juridiction, doit y avoir été autorisé par le chancelier de l'Empire, qui peut accorder à un autre fonctionnaire les attributions judiciaires du consul (§ 6).

Le tribunal consulaire se compose du consul ou du fonctionnaire nommé par le chancelier de l'Empire (président) et de deux assesseurs, parfois quatre (§ 8), ayant voix délibérative, nommés par le consul et choisis parmi les notables allemands établis dans le district. A défaut d'Allemands, le consul peut prendre des étrangers. Le président peut fonctionner seul, s'il est impossible de trouver des assesseurs.

ANGLETERRE. — Le rôle des assesseurs est très faible. Ils doivent veiller à la marche du procès, ont voix consultative et on ne mentionne leur opinion que si elle est contraire à celle du consul.

AUTRICHE-HONGRIE. — Le consul juge, avec ou sans assesseurs, selon l'importance des affaires.

ESPAGNE. — Le consul juge avec assesseurs nationaux ou étrangers.

BELGIQUE. — La loi consulaire belge de 1851, article 28, permet au consul président de s'adjoindre des assesseurs étrangers lorsqu'il lui est impossible d'avoir des assesseurs nationaux.

ITALIE. — Même solution dans la loi consulaire italienne de 1866, article 69.

Le gouvernement peut nommer un juge spécial dans les localités où cela lui semble nécessaire.

RUSSIE. — Le tribunal consulaire se compose du consul président et de deux assesseurs élus.

Ces assesseurs sont choisis sur une liste de citoyens français majeurs, qui est dressée à la fin de chaque année pour l'année suivante (circulaire du 15 juillet 1836). Ils sont nommés pour chaque affaire civile ou commerciale. En matière pénale (art. 38 de la loi du 28 mai 1836), ils sont désignés d'avance pour toute l'année. Dans le cas où le consul se trouverait, pour une raison quelconque, dans l'impossibilité de réunir des assesseurs, il pourrait rendre seul la justice. Cette impossibilité doit, à peine de nullité, être relatée dans le préambule du jugement (édit de juin 1778, art. 6 et 7) (1).

Le chancelier remplit les fonctions de greffier.

A Pékin, le décret du 31 janvier 1881 investit le chancelier de la légation des fonctions judiciaires attribuées aux consuls. Ce décret reproduit les ordonnances des 14 juillet 1836 et 15 juillet 1842, relatives à l'organisation du tribunal consulaire de Constantinople (2).

(1) Il n'y a aucun texte en vertu duquel le consul puisse obliger un assesseur à remplir ses fonctions.

(2) Décret du 31 janvier 1881 :

ARTICLE PREMIER. — Les fonctions attribuées aux consuls par les articles 1 à 12 inclusivement de la loi du 8 juillet 1852 seront remplies à Pékin par le chancelier de la légation de la République Française, ou, à son défaut, par son suppléant.

ART. 2. — Les fonctions de greffier, en matière civile et criminelle, et celles d'huissier, attribuées, par l'article 8 de l'édit du mois de juin 1778, à celui des officiers du consulat commis à la chancellerie,

Les fonctions de greffier sont remplies par un chancelier substitué, nommé à cet effet par le chef de poste.

Ce décret de 1881 dispose que les fonctions judiciaires des consuls, etc., seront remplies par le chancelier, ou, « à son défaut, par son suppléant ».

Ici se présente une difficulté qui n'appartient pas seulement au domaine de l'hypothèse.

Lorsqu'un consul se trouve empêché de remplir ses attributions judiciaires, il les délègue à un fonctionnaire du poste qui siège « pour le consul empêché ». Si aucun texte n'autorise les consuls à déléguer ainsi ces fonctions, aucun texte ne le défend et l'usage est maintenant établi, appuyé d'ailleurs par plusieurs décisions de tribunaux et approuvé par le ministère des Affaires étrangères.

Mais qu'arrivera-t-il à Pékin, si le chancelier se trouvait, pour cause de récusation, par exemple, dans l'impossibilité de mener une affaire litigieuse ? A son défaut, les fonctions judiciaires doivent être remplies par son suppléant. Le chancelier doit-il abandonner son service de chancellerie ou peut-il être suppléé dans ses seules fonctions d'ordre judiciaire et pour une unique affaire ?

Le chef de poste peut, sans aucun doute, remplacer

seront remplies, à Pékin, par un chancelier substitué, désigné à cet effet par le ministre ou par le chargé d'affaires de la République Française, parmi les interprètes de la légation.

le chancelier absent ou empêché par un chancelier substitué. Il peut aussi, d'après l'article 2 du décret de 1881, nommer un chancelier substitué pour exercer les fonctions de greffier. Peut-il nommer un chancelier substitué à l'effet d'exercer les seules fonctions judiciaires, le chancelier restant en charge de la chancellerie ?

Il nous paraît difficile d'admettre que, pour une raison d'ordre aussi spécial, la chancellerie puisse se trouver privée de son titulaire et qu'une nouvelle prise de service, avec toutes les formalités qu'elle entraîne, soit nécessaire. On peut soutenir que le ministre ou le chargé d'affaires se trouvent, en l'absence de texte et d'usage établi, dans l'impossibilité de nommer un des interprètes de la légation aux fonctions judiciaires. « La juridiction n'étant attribuée par les textes qu'aux consuls, et les ambassades et les légations n'étant pas considérées comme investies de plein droit des fonctions judiciaires (1) », ils ne pourront non plus le faire en vertu du droit de délégation. Mais le chancelier est, à Pékin, à ce point de vue tout au moins, assimilé aux consuls. Ne pourrait-il, comme eux, déléguer ses fonctions judiciaires à la personne chargée de le remplacer, le cas échéant, en l'espèce au chancelier substitué déjà nommé, qui agirait « pour le

(1) Déclaration de M. Renault, à la Commission de 1880. Voir J. PILLAUT, p. 202).

chancelier empêché » ? Rien n'empêcherait le chef du poste de donner un autre interprète comme huissier.

La législation spéciale qui règle la situation juridique des Français qui se trouvent en Chine se trouve contenue dans de nombreux actes législatifs dont voici les plus importants :

Ordonnance de la Marine d'août 1681, livre I, titre IX : « Des consuls de la nation française dans les pays étrangers ».

Edit de juin 1778, portant règlement sur les fonctions judiciaires et de police des consuls de France à l'étranger.

Ordonnance du 20 août 1833, sur le personnel des consulats.

Ordonnance du 25 octobre 1833, sur les attributions des consuls relativement aux passeports, légalisations et significations judiciaires.

Loi du 28 mai 1836, relative à la poursuite et au jugement des contraventions, délits et crimes commis par des Français dans les Echelles du Levant et de Barbarie.

Loi du 8 juillet 1852, relative à la juridiction des consuls de France en Chine et dans les Etats de l'iman de Mascate.

Loi du 28 avril 1869, qui attribue à la Cour impériale de Saïgon les appels des jugements des tribunaux

consulaires de la Chine et la connaissance des crimes commis par des Français dans la même contrée.

Loi du 29 novembre 1901, modifiant les articles 170 et 171 du Code civil.

Loi du 15 juillet 1910, attribuant aux chambres d'appel de l'Indo-Chine, siégeant à Hanoï, les appels des jugements des tribunaux consulaires au Yunnan et la connaissance des crimes commis par les Français dans cette province de l'empire chinois (1).

(1) Les principales lois étrangères relatives à la juridiction consulaire sont :

L'ALLEMAGNE : Loi de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 8 novembre 1867, déclarée loi de l'Empire le 16 avril 1871. — Instruction du gouvernement aux consuls du 15 mars 1868, confirmée le 27 février 1873. — Lois d'Empire des 1^{er} mai 1872, 10 juillet 1879, 1^{er} février 1877, 7 avril 1900.

L'AUTRICHE-HONGRIE : Lois du 29 janvier 1895 et du 30 août 1891. — Ordonnance ministérielle des 31 mars 1855, 2 décembre 1857, 30 juillet 1897.

La BELGIQUE : Lois des 31 décembre 1831, 31 décembre 1851, 20 mai 1882 ; arrêté du 23 mai 1857.

L'ESPAGNE : Lois de 1854 et de 1871 sur la juridiction consulaire en Chine.

L'ITALIE : Lois des 28 janvier 1866 et 14 mai 1894 ; Décrets des 7 juin 1866, 5 septembre 1888, 19 avril 1894.

Les PAYS-BAS : Lois des 25 juillet 1871, 9 novembre 1875, 15 avril 1886, 16 décembre 1888 ; Décrets des 4 mai 1890, 27 novembre 1891.

La RUSSIE : Ordonnances de 1820 et 1858, déclarant l'analogie avec la juridiction consulaire en Perse, qui est contenue en partie dans les articles 2144 et 2145 du Code de commerce. M. de Martens fait remarquer que, nulle part, il n'est parlé de la compétence des consuls russes, mais que, néanmoins, ils jugent toutes les affaires civiles.

B. — *Compétence des tribunaux consulaires français*

« Nos consuls connaîtront, en première instance, des contestations, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèveront entre nos sujets, négociants, navigateurs et autres, dans l'étendue de leurs consulats (art. 1 de l'édit de 1778). »

Ce texte formel, et aussi général que possible, donne aux tribunaux consulaires la même compétence que celle que possèdent les tribunaux de 1^{re} instance en France. Ils connaîtront de toutes les affaires civiles et commerciales, quelle que soit la nature de l'affaire. Pas de restriction, pas de réserve. Nos tribunaux consulaires ne sont donc pas des juridictions d'exception à compétence restreinte, mais des juridictions de droit commun (1).

Doit-on regretter que nos tribunaux aient cette compétence générale (2) et qu'aucune réserve n'ait été faite

(1) PÉLISSÉ DU RAUSAS, 271 et s.

(2) Les législations allemande, belge et austro-hongroise donnent compétence générale aux tribunaux consulaires.

Les législations anglaise, grecque, et surtout la législation italienne, restreignent leur compétence civile.

En Allemagne, d'après la loi consulaire du 7 avril 1900 :

A. — Le consul est compétent

1^o Pour les affaires dépendant de l'*Amtsgericht*, en vertu de la loi sur l'organisation judiciaire, les Codes de procédure et la loi sur les aillites

2^o Pour les affaires de la juridiction gracieuse dépendant de l'*Amts-*

pour les questions d'état ou les questions de nullité de donations ou de testament? Nous ne le pensons pas. Malgré la complexité ordinaire de ces questions et les difficultés qu'entraîne leur résolution, il nous

gericht, en vertu des lois de l'Empire ou des lois générales de l'Etat prussien.

B. — Le tribunal consulaire est compétent :

1° En matières d'affaires qui sont de la compétence des tribunaux civils en première instance, ainsi que des tribunaux des Echevins, en vertu de la loi sur l'organisation judiciaire et des Codes de procédure;

2° En ce qui concerne les débats et la décision à prendre sur la voie de recours de la plainte contre les décisions du consul en matière pénale.

C. — Les tribunaux consulaires connaissent des litiges dont la valeur est supérieure à 300 marks et des causes attribuées aux tribunaux d'Echevins et aux tribunaux de première instance.

En matière pénale, le tribunal est juge d'instruction et renvoie devant le tribunal spécial de la métropole chargé du jugement.

Autriche. — Le consul connaît seul :

1° Des litiges dont la valeur ne dépasse pas 500 florins ;

2° Des contraventions de police

Le tribunal consulaire connaît des litiges dont la valeur dépasse 500 florins et des causes attribuées aux tribunaux de première instance en Autriche.

Belgique. — le consul connaît seul :

1° Des causes dont la valeur est égale ou inférieure à 100 francs ;

2° Des contraventions de police n'entraînant pas plus de huit jours d'arrêt.

Le tribunal consulaire est compétent pour :

1° Les litiges dont la valeur est supérieure à 100 francs ;

2° Les causes attribuées aux tribunaux de première instance belges ;

3° Pour les délits.

Les crimes sont renvoyés devant la Cour d'assises du Brabant.

Espagne. — Le consul connaît seul :

1° Des litiges civils et commerciaux de minime importance ;

2° Des contraventions de police.

Le tribunal consulaire a la compétence :

paraît impossible d'en laisser la connaissance aux juges de la métropole. Ce serait fatalement en retarder la solution et augmenter les frais de procédure. Les Français qui s'établissent en Chine sont de plus en plus nombreux et ces questions ne pourront que se présenter plus souvent. En attendant que la réforme de la juridiction consulaire aboutisse, les tribunaux d'appel peuvent toujours venir réformer un jugement erroné.

Au point de vue des personnes, les juridictions consulaires sont compétentes pour connaître de toutes

1° Des tribunaux de première instance en Espagne ;

2° Il est compétent pour tous délits.

Les crimes sont laissés à la métropole.

Italie. — Le consul connaît seul :

1° Des litiges dont la valeur ne dépasse pas 500 liras ;

2° Des contraventions de police.

Le tribunal consulaire connaît :

1° Des litiges dont la valeur est supérieure à 500 liras ;

2° Des causes attribuées aux tribunaux de première instance d'Italie (à l'exception des questions d'état et de capacité juridique) ;

3° Des délits.

Pays-Bas. — Le consul connaît seul ;

1° Des litiges dont la valeur ne dépasse pas 75 florins ;

2° Des infractions n'entraînant pas plus de 7 jours de prison ou 75 florins d'amende.

Le tribunal consulaire connaît :

1° Des litiges dont la valeur dépasse 75 florins et est inférieure à 600 florins, sans appel ;

2° Des litiges dont la valeur est supérieure à 600 florins, avec appel ;

3° Des causes dont connaissent les tribunaux d'arrondissement.

Russie. — Le consul connaît seul des affaires dont l'importance ne dépasse pas 30 roubles.

contestations qui s'élèvent entre nationaux dans l'étendue de la circonscription consulaire. Les difficultés que pourront soulever les questions de domicile, de résidence, de conflit de juridiction, seront réglées d'après les principes généraux contenus dans les articles 59 et 420 du Code de procédure civile (1).

La jurisprudence a cependant apporté une dérogation à l'article 59 en matière commerciale. Une société de commerce ayant son siège social en France a établi une succursale ou une filiale en Chine ; faudra-t-il, lorsque la société sera défenderesse, s'adresser au tribunal du siège social ? Non, mais au tribunal consulaire si les contestations portent sur des opérations faites par la société dans la circonscription consulaire.

La difficulté principale que l'on rencontre, dans l'étude de la compétence *ratione personæ*, est la question de domicile du défendeur. Ici encore, la jurisprudence est constante. La résidence habituelle du défendeur en Chine suffira pour faire attribuer compétence aux tribunaux consulaires.

(1) Voir, *suprà*, la compétence des tribunaux consulaires en matière de conflit mixte.

PARAGRAPHE IV

Etude des critiques adressées à nos tribunaux consulaires

En 1861, M. Drouin de Lhuys, ministre des Affaires étrangères, dans un rapport officiel, décrivait ainsi les inconvénients de la juridiction consulaire :

« On peut dire que, dans l'état actuel de la législation, les consuls réunissent, comme magistrats, les attributions les plus variées et les plus étendues. Tour à tour arbitres, juges de paix, juges en matière civile, commerciale, correctionnelle, présidant à l'occasion le tribunal maritime institué par le décret du 24 mars 1852, investis en matière criminelle des pouvoirs attribués en France aux procureurs impériaux et aux juges d'instruction, ils ont vu s'aggraver encore leur tâche et leurs responsabilités. La procédure sommaire dont les anciennes ordonnances avaient tracé les règles s'est compliquée de dispositions nouvelles... »

C'est la même critique que contenait le message du président Roosevelt. Et Talleyrand constatait l'étendue des devoirs demandés à un consul dont les attributions sont si multiples, quand il disait qu'un consul pouvant remplir avec efficacité et compétence son emploi était un être plutôt théorique que réel.

Les nombreux inconvénients qu'énumérait M. Drouin de Lhuys n'ont pas diminué, bien au contraire, si on en croit les enquêtes officielles menées auprès des agents.

C'est au plus grand détriment de leurs autres fonctions, déjà nombreuses et importantes, que les consuls ont, dans les centres principaux de Chine, à remplir leurs fonctions judiciaires.

Les concessions étrangères en Chine n'ont pas cessé de se développer et rien, jusqu'ici, ne permet de croire que leur essor soit prêt de s'arrêter. Or, si la loi organique de 1778 pouvait répondre à l'ancien état de choses, où quelques Français se trouvaient justiciables des tribunaux consulaires, elle ne répond plus à la situation présente. Dans la ville moderne qu'est Changai, dans ce grand centre d'affaires et de transactions commerciales, dans ce port devenu un des premiers du monde, et pour une colonie française nombreuse, fonctionne toujours le tribunal établi par l'édit de 1778.

Les audiences y sont de plus en plus fréquentes ; en 1908, le tribunal consulaire français a tenu plus de cent cinquante audiences. Les affaires qui s'y présentent y sont généralement complexes et la présence d'avocats ou d'hommes d'affaires n'est pas faite pour y simplifier la procédure. Des problèmes de compé-

tence y sont soulevés, qui ne viennent pas diminuer la tâche du consul ou de son délégué.

Les principaux reproches que l'on ait faits à la juridiction consulaire portent sur la procédure à suivre, les lois à appliquer et enfin la constitution même du tribunal.

A. — *Procédure*

L'édit de juin 1778 a établi des règles de procédure spéciales pour les tribunaux consulaires, « les règles ordinaires étant généralement trop compliquées et inapplicables sous une domination étrangère ». Ses auteurs voulaient aussi une célérité plus grande.

Ce que la législation française a voulu, les autres législations l'ont voulu aussi ; mais la législation anglaise est la seule jusqu'ici à avoir un Code véritablement complet de procédure pour les juridictions consulaires. Toutes les autres ont des lacunes et des omissions et les reproches faits à la procédure consulaire française peuvent s'appliquer aux autres.

La promulgation du Code de procédure civile (avis du Conseil d'Etat, 22 mai-1^{er} juin 1807) ne déroge en rien à l'édit de 1778, et ce Code ne l'a ni modifié ni aboli. C'est donc, avant tout, aux dispositions de cette ordonnance qu'il faut avoir recours. Dans le

silence de l'édit, on se reportera au Code de procédure civile (1).

Il ne sera pas toujours facile, cependant, de combler ainsi les lacunes de l'édit. Dans certains cas, la loi impose constitution d'avoué à peine de nullité ; l'absence d'avoués auprès des tribunaux consulaires suffit à empêcher l'application de ces cas de nullité. Parfois, on se trouvera même en présence de contradictions. On ne devra se référer au Code de procédure que dans la mesure du possible (2).

Mais, en dehors de ces règles de procédure contenues dans le Code, il en est de plus spéciales qui se trouvent dans des lois particulières ou encore dans le Code civil. Si le législateur a estimé devoir déroger aux règles de droit commun par des prescriptions spéciales à un litige, ce n'est pas sans que des raisons graves n'aient déterminé sa décision. L'importance de ces raisons suffit à décider que, dans ce cas, la juridiction consulaire est tenue de suivre les règles de procédure spéciale dans la mesure du possible.

(1) Avis du Conseil d'Etat, 22 mai-1^{er} juin 1807 : « Quand il est nécessaire de recourir à un moyen d'instruction non prévu par l'édit, les dispositions du Code de procédure deviennent applicables. »

(2) Cassation, 30 avril 1867 (S., 1867, 1, 439). « Aucune disposition législative n'a rendu applicable aux tribunaux consulaires les formes établies par le Code de procédure civile ; il convient aux juridictions françaises établies en pays étrangers de s'y conformer autant que le leur permet leur organisation, mais les règles de ce Code ne peuvent être considérées comme obligatoires à peine de nullité. »

Quelle sera la sanction apportée à l'inobservation des règles de procédure ? L'édit de 1778 ne prescrit qu'un très petit nombre de règles à peine de nullité. Cette liste est-elle limitative ? La Cour de cassation, nous venons de le voir, pose, en principe, que les règles du Code de procédure ne seront pas obligatoires pour les tribunaux consulaires à peine de nullité. Est-ce à dire que jamais la nullité ne pourra être prononcée ? Si l'on interroge la jurisprudence des Cours d'appel, on voit que la nullité est prononcée chaque fois que, dans un acte, quelque formalité essentielle a été omise.

B. — *Lois applicables*

Un des plus délicats problèmes qui se présentent devant les tribunaux consulaires est dû au silence des lois ou ordonnances qui les régissent sur les lois qui seront applicables devant eux aux Français qui ressortissent de leur juridiction.

L'ordonnance de 1781 exigeait que les lois et ordonnances transmises au consul fussent publiées par lui dans les assemblées de la nation et enregistrées dans la *chancellerie*. Elles devenaient alors exécutoires pour les Français habitant la circonscription consulaire. Cette disposition n'est plus en vigueur aujourd'hui.

En France, la loi est applicable « dans chaque ar-

rondissement, un jour franc après que le numéro du *Journal officiel* qui la contient est parvenu au chef-lieu d'arrondissement » (décret du 5 novembre 1870). Dans les colonies, elle ne l'est qu'en vertu d'une promulgation spéciale. Il y a toutefois exception pour les lois qui constituent de simples modifications à des lois préexistantes, déjà en vigueur en Algérie ; elles y sont exécutoires en vertu de la promulgation générale qui en a été faite dans la métropole (Cass., 9 déc. 1902 ; D. 1903, 1, 39).

A quel moment une loi peut-elle être supposée connue dans les juridictions consulaires et devenir applicable *ipso facto* ?

La loi consulaire allemande du 7 avril 1900, article 30, décide que « les lois nouvelles entrent en vigueur dans les circonscriptions judiciaires consulaires, situées en Europe, en Egypte ou sur la côte asiatique de la mer Noire et de la Méditerranée, après un délai de deux mois, et dans les autres circonscriptions judiciaires consulaires, après un délai de quatre mois, comptés à partir du jour où a paru à Berlin le numéro du *Bulletin des Lois de l'Empire* ou la collection des lois prussiennes contenant la loi en question. Il est fait exception si l'entrée en vigueur est fixée à une époque ultérieure ou si une loi d'Empire prescrit d'autres dispositions en ce qui concerne les circonscriptions judiciaires consulaires.

La loi consulaire néerlandaise du 25 juillet 1871 (art. 32) déclare que les lois sont applicables après l'expiration d'un délai de trois à six mois, selon que les districts sont en deçà ou au delà du cap de Bonne-Espérance ou du cap Horn.

L'ordonnance de 1781 n'étant plus en vigueur, d'après quelles règles les tribunaux consulaires français se décideront-ils? Suffira-t-il que le consulat ait reçu le *Journal officiel*? (1)

Dans le silence de la loi, il appartiendra aux tribunaux de décider, suivant les circonstances, la date à laquelle les lois françaises doivent être réputées connues par les citoyens français résidant à l'étranger.

Les juges peuvent notamment se décider en tenant compte du jour de l'arrivée du *Journal officiel* dans le lieu où a été passé l'acte litigieux (Cass., 22 juin 1891).

Mais le *Journal officiel* n'arrive guère que dans les consulats et beaucoup de nationaux, ne lisant pas régulièrement les journaux de la métropole, exciperont qu'il leur était impossible de connaître la nouvelle loi. Le plus simple ne serait-il pas qu'un avis dans les journaux locaux, transmis par les soins du consulat, porte à la connaissance des Français qu'une nouvelle

(1) Jugement du tribunal consulaire de Constantinople du 25 juin 1886. A. KAMMERER. (Note touchant l'application des lois françaises dans les circonscriptions consulaires.)

disposition de la loi leur est applicable. Ils pourraient consulter le *Journal officiel* à la chancellerie. Le ministère des Affaires étrangères pourrait même faire connaître aux consuls quelles sont les lois qui devraient ainsi être portées à la connaissance des Français et de cette façon serait en même temps tranchée la question de savoir si une loi est applicable ou non devant le tribunal consulaire. Nous verrons plus loin les difficultés que soulève cette question.

La loi normalement applicable devant les tribunaux consulaires, du moins dans le cas de contestations entre étrangers de même nationalité, est la loi nationale des parties (1).

La Chine a renoncé, par traités, à exercer ce droit de sa souveraineté, qu'elle a abandonné aux Etats signataires de ces conventions. Il est naturel et logique que les tribunaux, établis par un Etat étranger et jugeant, au nom de cet Etat, ses nationaux, leur applique leur propre loi.

Mais la loi nationale leur est-elle seule applicable? En fait, les nationaux de ces Etats vivent sur un territoire étranger, au milieu d'étrangers qui ont leurs habitudes propres et des usages locaux. C'est surtout

(1) Quelle est la loi à appliquer par le tribunal consulaire français en cas de contestation entre étranger et Français? La solution est la même que pour les cas semblables devant les tribunaux de la métropole.

en pays de juridiction que les tribunaux auront à tenir compte de la règle « *locus regit actum* ».

Certaines lois consulaires étrangères, les lois italienne, anglaise, allemande, décident que les lois de l'Etat seront appliquées par les tribunaux consulaires, mais que ceux-ci auront à s'inspirer des usages locaux (1).

(1) Art. 166, loi consulaire italienne : « Les lois de l'Etat seront appliquées par les consuls ou par les tribunaux consulaires dans tous les cas où il n'en sera pas décidé autrement par les traits, les usages ou la présente loi. »

Art 6, ordre en conseil de 1873 : « En principe, les juridictions consulaires britanniques doivent appliquer le *Common law*, les lois écrites et les autres lois en vigueur dans la métropole. » — Art. 7 : « Les juridictions consulaires britanniques appliqueront aussi les coutumes raisonnables existant dans les possessions ottomanes, à condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec le présent ordre. »

Art. 3, loi consulaire allemande de 1879 : « Les tribunaux consulaires appliqueront en principe les lois de l'Empire en matière civile ; en matière commerciale, les usages reçus dans la circonscription consulaire devront être observés. »

Loi du 7 avril 1900 :

Art. 19 : « Sauf les cas où la présente loi portera des dispositions contraires, la législation applicable aux personnes soumises à la juridiction consulaire dans les circonscriptions judiciaires comprendra :

1° Les dispositions appartenant au droit civil, portées par les lois d'Empire et, en outre, par les lois générales en vigueur à l'intérieur du royaume de Prusse dans le territoire d'application du droit commun prussien, ainsi que les prescriptions des lois précitées concernant la procédure et les frais en matière de contestations civiles et de faillites, et dans les affaires de la juridiction gracieuse ;

2°) Les prescriptions des lois d'Empire appartenant au droit pénal ainsi que les prescriptions de ces lois concernant la procédure et les frais en matière pénale. »

Art. 20 : « Les dispositions légales énumérées à l'article 19 ne sont

Rien d'analogue dans notre législation. La loi de 1852, à part quelques exceptions, renvoie à l'édit de 1778 qui est, avant tout, une loi de procédure spéciale ; cet édit est muet sur les lois à appliquer. Toutefois, une jurisprudence constante s'est formée, en France, qui décide que les tribunaux consulaires devront, dans certains cas, se référer aux coutumes généralement suivies en Orient et en Extrême-Orient.

Point de difficulté lorsqu'il s'agit du principe de l'autonomie de la volonté ou de la règle « *locus regit actum* » ; ces règles sont applicables de la même manière et au même titre que dans tous pays. La difficulté naîtra lorsqu'il y aura conflit entre une coutume locale et une disposition de la loi. Ici, le tribunal aura surtout à s'inspirer du caractère de la disposition légale. Entre les lois d'ordre public, certaines sont d'ordre public absolu, les autres d'ordre public relatif. Mais il n'y a point de criterium certain. Ce sera au juge à discerner celles qui auront ce caractère. Il devra, pour cela, s'inspirer, non seulement de l'esprit dans lequel la loi a été faite, — le législateur

pas applicables lorsqu'elles supposent des institutions ou des circonstances qui n'existent pas dans la circonscription consulaire.

Ces dispositions, énumérées à l'article 19, n° 1, non appliquées en raison de ce qui précède, peuvent être simplifiées ou même remplacées par d'autres en vertu d'une ordonnance impériale. »

(Voir *Annuaire de législation comparée*, 1900 ; et A. KAMMERER, *La nouvelle loi consulaire allemande*.)

a-t-il été conduit par des considérations d'ordre moral, social, ou par des motifs d'ordre économique, politique, — mais, surtout, des circonstances, de l'état des mœurs au moment et dans le milieu où il vit.

Reste le point le plus ardu de la question. Toutes les lois nationales sont-elles également applicables devant les tribunaux consulaires ?

On peut écarter de la discussion toutes les lois et ordonnances ayant trait à l'exercice de la juridiction consulaire ou déclarées applicables dans le ressort de ces tribunaux. Elles sont applicables, sans contestation aucune, les lois d'un caractère général n'abrogeant pas une loi spéciale, à moins qu'elles ne le disent expressément.

Quant aux conventions internationales, la décision de la conférence de La Haye de 1905, relative à la convention sur la suppression de la *cautio judicatum solvi*, leur sera sans doute appliquée par analogie ; elles se verront ainsi déclarées inapplicables.

Que dire des lois nationales ordinaires ? Point de doute pour les lois « qui régissent la capacité des Français », qui leur permettent ou interdisent tel acte, elles continuent à les régir, même quand ils résident dans les pays étrangers (1). Il en est de même pour certaines lois pénales qui suivent les Français à

(1) Art. 3, al. 3, C. C. : « Les lois concernant la capacité et l'état des personnes régissent les Français, même résidant en pays étranger.

l'étranger ; ce sont toutes celles qui sont d'ordre public absolu. De nombreuses lois pénales ou de police sont strictement territoriales et semblent ne pouvoir être applicables hors de la métropole.

Ainsi les lois de police générale ou locale (chemins de fer, voirie, marchés, exercice des professions) ; les lois qui concernent la liberté du travail, la réglementation du travail industriel des enfants et des adultes, les professions ambulantes, les professions monopolisées.

On admet généralement que les dispositions contenues dans nos Codes, à l'exception des Codes de procédure, régissent aussi les Français à l'étranger, mais ici avec le tempérament considérable qu'y apporte la règle « *locus regit actum* ». Le Code civil lui-même en fait l'application (actes de l'état civil, art. 47 ; mariage, art. 170 ; testaments, art. 199).

La discussion est plus vive quand il s'agit de l'application des lois spéciales. Comment savoir si ces lois ont un caractère strictement territorial ou non ?

Prenons quelques exemples :

Le tribunal consulaire de Tientsin, sous la présidence de M. P. Claudel, avait estimé, le 25 juillet 1907, que la *loi sur les accidents du travail* était applicable devant les tribunaux consulaires. Il appuyait son jugement sur le principe de l'extra-territorialité.

La Cour de Saïgon, par un arrêt en date du 27 mars

1908, a infirmé le jugement précité, « la responsabilité patronale ne pouvant être considérée comme une règle de statut personnel applicable à toute personne française où qu'elle se trouve ».

Dans l'examen qu'il fait de cette espèce, M. A. Kammerer (1) estime que la loi sur les accidents du travail ne doit pas s'appliquer, principalement, parce que le titre II de la loi de 1898 impose des formalités qui ne peuvent être accomplies dans une circonscription consulaire, telles que l'avis d'accident qui doit être donné par le maire à l'inspecteur départemental du travail.

M. Jourdan, dans son étude parue dans la *Revue du droit international public* de 1908, rejette aussi les conclusions du tribunal de Tientsin, mais en se basant sur ce que le contrat d'engagement de la victime n'avait pas été fait en France.

Il nous semble que le principal reproche que l'on pourrait faire au jugement du tribunal de Tientsin, c'est que, si cette jurisprudence s'était établie en Chine, elle aurait eu pour effet de faire écarter les ouvriers européens au bénéfice des Chinois.

L'argument de M. Kammerer nous paraît insuffisant. Est-ce une raison d'écarter une loi, simplement parce qu'elle suppose des institutions ou des circonstances qui n'existent pas dans la circonscription con-

(1) A. KAMMERER, *op. cit.*

sulaire ? Le principe ne pourrait-il pas être tenu, quand même, pour applicable ?

Quant à la conclusion de M. Jordan, elle nous paraît trop rigoureuse. La loi du 9 avril 1898 n'envisageait pas le cas de l'accident survenu à l'étranger. La loi nouvelle du 31 mars 1905 suppléait à cette lacune, article 15, alinéa 6 : « Lorsque l'accident s'est produit en territoire étranger, le juge de paix compétent est celui du canton où est situé l'établissement ou le dépôt auquel est attachée la victime. » Le législateur de 1905 a donc admis l'effet extra-territorial de la loi sur les accidents du travail. Le Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail s'est prononcé d'ailleurs dans le même sens. A la date du 7 mars 1900, il a émis un avis ainsi conçu : « Les entreprises assujetties, ayant leur siège en France et détachant des ouvriers en pays étrangers pour des travaux temporaires, sont responsables des accidents survenus à l'étranger auxdits ouvriers, dans les termes de la loi de 1898. »

Or, la Compagnie des chemins de fer du Chansi, qui était défenderesse dans l'espèce, est une société française, ayant son siège social à Paris. N'est-il pas illogique et injuste, du moment que la loi a des effets extra-territoriaux, de décider que si un Français, engagé en France par cette compagnie, pour venir en Chine, bénéficiera de la loi sur les accidents du tra-

vail, un autre Français, engagé en Chine même par la même Compagnie, ne pourra réclamer les avantages de cette loi ?

Il est à remarquer, en plus, qu'on a parfois fait application de la loi étrangère au cas où l'événement malheureux s'est produit à l'étranger, en estimant que la responsabilité du patron était délictuelle ou quasi-délictuelle (Cass., 29 mai 1894; Gênes, 30 septembre 1898; Luxembourg, 15 mai 1901), mais que cette application est impossible en Chine, non pas pour la raison donnée à tort par la Cour de Saïgon, « à défaut de réglementation spéciale du contrat de louage de services par la législation chinoise », mais parce que les tribunaux consulaires n'ont pas à tenir compte de la loi chinoise. Aussi estimons-nous qu'en dehors des objections d'ordre pratique, ce serait une raison nouvelle pour appliquer la loi de 1898 devant les tribunaux consulaires.

Dans cette même affaire, le consulat de Tientsin avait accordé l'*assistance judiciaire gratuite* à un sujet autrichien, en se basant sur la convention du 14 mai 1879 intervenue entre la France et l'Autriche (ratifiée le 19 mars 1880). Le demandeur avait fourni un certificat d'indigence délivré par le consul d'Autriche. La convention de La Haye du 17 juillet 1905 semble décider, nous l'avons vu, que les conventions internationales ne sont pas applicables devant les Cours con-

sulaires ; c'était donc à tort que l'assistance avait été accordée à un étranger, qui l'eût pourtant obtenue en France.

Mais un Français peut-il l'obtenir ?

En d'autres termes, les lois du 22 janvier 1851, du 10 juillet 1901 et du 4 décembre 1907 sur l'assistance judiciaire sont-elles en vigueur devant les juridictions consulaires ?

Cette question a soulevé une « véritable polémique entre le ministère de la Justice et celui des Affaires étrangères (1) ». Elle ne présente d'ailleurs qu'un intérêt purement théorique. En effet, les décrets du 30 novembre 1875 et du 18 décembre 1876 permettent aux consuls d'accorder à leurs justiciables la remise des droits de chancellerie. C'est la pratique suivie dans la grande majorité des consulats. Dans certains, le bureau est constitué par le consul seul, dans d'autres par la chancelier et deux notables; il n'y a qu'au consulat général du Caire que fonctionne un bureau d'assistance analogue au bureau organisé en France par la loi de 1901.

Mais y a-t-il lieu d'écarter l'application de cette loi, sous le prétexte que la composition du bureau est à peu près impossible dans presque toutes les circonscriptions consulaires ? La loi de 1901, dans son article

(1) A. KAMMERER, *op. cit.*,
CLUZEL (*Journal de Clunet*, 1908 et 1909).

6, reconnaît que l'assistance peut être accordée sans que le bureau se soit réuni : « Toutefois, dans les cas d'extrême urgence, l'admission provisoire pourra être prononcée par le bureau, quel que soit le nombre des membres présents, le président ou, à son défaut, le membre le plus ancien, ayant voix prépondérante, et, même, par un seul membre. » Si, en France, devant l'impossibilité de réunir le bureau, un seul membre peut accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire, pourquoi, dans les pays hors chrétienté, où il est matériellement impossible de constituer un bureau sur les bases de l'article 3 de la loi de 1901, ne pourrait-on en former un sur d'autres bases ? Si l'assistance judiciaire est une nécessité sociale en France, elle est plus nécessaire encore dans les pays hors chrétienté. Va-t-il falloir écarter une loi sous le prétexte qu'elle contient des moyens de procédure impossibles à suivre ? « Les lois de procédure, rédigées en vue des tribunaux de France, ne sont obligatoires pour les tribunaux consulaires qu'autant que peut le permettre l'organisation particulière de ces tribunaux (Cassation, 30 avril 1867). » Le principe de la loi devrait néanmoins être, non seulement applicable, mais obligatoire devant les tribunaux consulaires.

L'application est d'ailleurs assez restreinte. Il y a peu de Français indigents dans les pays de juridiction et, en principe, les étrangers et les protégés sont

écartés du bénéfice des lois sur l'assistance judiciaire. Dans une lettre du 18 septembre 1908, le ministère de la Justice considère le droit à l'assistance, « non pas comme un droit naturel, mais comme un droit civil public *stricto sensu* (1) ».

Loi sur la presse du 29 juillet 1881

Une dépêche, en date du 25 novembre 1908, adressée par le département au consulat de Tientsin, s'exprime ainsi : « Est inapplicable en Chine la loi de 1881 sur les délits de presse. Cette loi, en effet, tout en remettant à une Cour d'assises la répression des délits de presse, n'a pas changé la qualification de ces actes qui restent des délits. Les tribunaux consulaires, d'autre part, étant compétents en matière de délits, vous n'auriez pas, le cas échéant, à procéder à une instruction criminelle clôturée éventuellement par une ordonnance de prise de corps et le renvoi de l'inculpé à Saïgon. Vous n'auriez pas davantage à instituer un jury à Tientsin ; les délits de presse ne sont punissables, en Chine, que dans la mesure où ils l'étaient en France avant la mise en vigueur de la loi de 1881 (Code pénal).

En février 1908 avait eu lieu, à Tientsin, un jugement correctionnel du tribunal de Tientsin condam-

(1) A. KAMMERER, *op. cit.*

nant un journaliste pour diffamation. Appel fut porté à Saïgon par l'inculpé, qui se réclamait de la loi sur la presse de 1881, et se plaignait qu'on lui eût appliqué les dispositions de procédure de la loi de 1836.

Il eût été intéressant de connaître l'avis de la Cour de Saïgon sur l'application, en Chine, des dispositions de la loi sur la presse de 1881. Mais la question n'a pas été tranchée. La Cour de Saïgon a annulé toute la procédure, la partie plaignante ne s'étant pas constituée partie civile. Il semble pourtant qu'elle n'avait pas à le faire. L'article 3 de la loi du 28 mai 1836 décide, en effet, que « toute personne, qui se prétendra lésée par un crime, un délit ou une contravention, pourra en rendre plainte; elle pourra, si bon lui semble, se constituer partie civile ».

*Loi du 2 janvier 1902 relative à la compétence
en matière d'assurances*

ARTICLE PREMIER. — En matière de contrats d'assurances et de litige auxquels ils donnent lieu, le défendeur sera assigné devant la juridiction compétente dans le ressort de laquelle se trouvent : 1° le domicile de l'assuré de quelque espèce d'assurance qu'il s'agisse sauf l'application de la disposition qui suit ; 2° les immeubles ou meubles par nature assurés, s'il s'agit d'assurances les concernant, et le lieu où s'est produit

l'accident, s'il s'agit d'assurances contre les accidents de toute nature dont sont victimes les personnes ou les animaux, le tout lorsque l'instance est relative à la fixation et au règlement des indemnités dues. Il n'est pas dérogé aux lois qui régissent les assurances maritimes. »

L'assuré plaide devant le tribunal de son domicile, même s'il est demandeur, et la compagnie ne peut demander à être jugée devant le domicile de son siège social.

C'est une exception apportée à la règle « *actor sequitur forum rei* » principe général suivi aussi bien devant les juridictions consulaires que devant les tribunaux métropolitains. Aussi la loi de 1902, 2 janvier, nous paraît-elle applicable sans discussion devant les tribunaux de Chine.

En somme, il est impossible de trouver une solution définitive. « Il est indispensable, comme l'a fort bien dit M. le Garde des Sceaux, de rechercher, par un examen de la question dans chaque espèce, si, par leur nature, les dispositions légales sont, normalement, logiquement, destinées à entrer en vigueur dans les pays de Capitulations, et si, enfin, l'application de ces dispositions ne se heurte pas à des impossibilités matérielles résultant de l'organisation même de ces pays, soit à d'autres dispositions législatives intervenant pour ces territoires et que rien ne permet

de penser que le législateur ait entendu abroger (Lettre du 28 novembre 1908). »

M. Jordan, spécialiste autorisé en ces matières, avait proposé comme criterium la règle suivante :

« Les lois qui sont, en vertu de leur article final, immédiatement applicables à l'Algérie et aux colonies françaises, ont une portée générale et sont immédiatement applicables dans les circonscriptions consulaires.

« Au contraire, les lois qui ne sont rendues applicables à l'Algérie et aux colonies françaises qu'en vertu de décrets spéciaux, ne sont pas applicables *de plano* dans les circonscriptions consulaires. »

Il basait son criterium sur la raison que « lorsque la situation politique, économique et sociale de ces colonies n'a pas paru au législateur comporter l'application immédiate et sans restriction d'une loi, *a fortiori* n'a-t-il pas pu penser que la même loi pourrait être appliquée *de plano* dans des pays étrangers dont les conditions générales sont plus variées encore et moins bien connues du législateur français (1) ».

M. Jordan a reconnu que son criterium ne pouvait être suivi de façon absolue. Il n'en reste pas moins acquis qu'il peut être un moyen efficace d'appréciation pour le juge consulaire qui s'en tiendra aux termes de

(1) A. KAMMERER, *op. cit.*

la lettre du garde des Sceaux du 28 novembre 1908. Mais le peu d'expérience qu'a pu nous donner notre séjour en Chine nous fait penser qu'il faut appliquer, autant que possible, les lois, même spéciales, devant les tribunaux consulaires de Chine.

Composition du tribunal

On a fait de nombreux reproches aux assesseurs siégeant comme juges et non pas à simple titre consultatif comme devant les tribunaux consulaires anglais.

La suppression des assesseurs conduirait à l'institution du juge unique. Faut-il la souhaiter ?

Dans le chapitre X de son traité sur l'organisation judiciaire, J. Bentham a présenté ce sujet avec une grande maîtrise et s'est montré partisan convaincu du juge unique.

On a invoqué contre ce système l'exemple du *cadi*, souvent si peu populaire chez les musulmans, mais cela ne prouve rien contre le principe. Le choix joue ici un plus grand rôle, mais la sélection est plus aisée quand le nombre est plus restreint.

L'Angleterre ne fournit-elle pas un argument contraire et très concluant ? Pendant de longues années, la juridiction de la Grande-Bretagne comportait les deux systèmes de l'unité de juge et de la pluralité de

juges. Depuis 1877, elle a adopté complètement le premier, et personne ne s'en plaint.

On a surtout insisté, pour s'opposer au système du juge unique, sur les difficultés nombreuses que présentent souvent les causes à juger et sur les inconvénients qu'il y a à laisser un seul juge prendre une décision sans discussion, sans délibération lui permettant de voir s'il a subi des influences, de quelque nature qu'elles soient, s'il a commis des erreurs. Et d'abord, il n'y a aucune raison d'attribuer nécessairement la supériorité de vues à plusieurs juges. Cela dépend uniquement de la composition du tribunal ou de la personnalité du juge unique. Celui-ci aura peut-être parfois la tâche plus ardue, plus difficile, mais il pourra toujours, en cas de besoin, et principalement quand il s'agira de coutumes ou d'usages commerciaux, recourir à d'autres conseils, à d'autres lumières. En tous cas, sa responsabilité est entière ; il ne peut espérer en rejeter une partie sur les autres membres du tribunal. Il aura à cœur de faire tous ses efforts pour arriver à la meilleure solution du procès.

D'ailleurs, lorsqu'il y a partage de voix, la décision dépend en somme d'un seul juge. Et la situation du consul dans la composition du tribunal consulaire lui donne une place prépondérante. On peut affirmer que son opinion a toutes chances d'entraîner celle des deux assesseurs.

Le système du juge unique existe dans la loi française et il faut croire que l'on ne trouve pas si mauvaise cette juridiction, puisque, ces dernières années, le législateur a augmenté les pouvoirs du juge de paix.

Nous avons vu, en tête de ce chapitre, les inconvénients qu'il y a à surcharger les attributions de nos consuls. Il serait oiseux de prendre tous les reproches que l'on a faits aux tribunaux consulaires et de les discuter. Il est admis, généralement, que la nécessité d'une réforme judiciaire s'impose devant tous les tribunaux consulaires de Chine (leur insuffisance a été dénoncée également par les agents et les nationaux des autres puissances). La Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont seuls jusqu'ici vraiment remédié à leurs inconvénients ; l'Allemagne les a tempérés par sa nouvelle loi du 7 avril 1900. On a cependant défendu ces tribunaux en faisant remarquer que la loi du 8 décembre 1883, qui institue les tribunaux commerciaux, estime que les commerçants, les maîtres au cabotage, les courtiers sont aptes à faire des juges. Mais si la majorité des litiges qui sont appelés devant les juridictions consulaires sont encore des litiges commerciaux, il en est beaucoup d'autres qui demandent des connaissances de droit. Et ce sera, en tout état de cause, au détriment de leurs autres fonctions,

déjà si nombreuses, que les consuls seront absorbés par leurs fonctions judiciaires.

Quelle est la solution qui pourrait être adoptée pour donner satisfaction aux ressortissants français et permettre aux consuls de consacrer plus de temps à leurs fonctions consulaires proprement dites ?

Il ne suffirait pas, pour la France, d'un simple décret, comme en Angleterre, par exemple ; il faudrait mettre en mouvement tout notre appareil législatif pour abroger les diverses lois de 1836, 1852, 1869, 1881, les ordonnances de 1778, peut-être même les stipulations des traités de 1844 et 1858. Ces difficultés pratiques et le défaut d'entente sur la marche à suivre et le système à adopter ont empêché jusqu'ici toute réforme d'aboutir. On ne peut cependant ajourner indéfiniment la solution de ce problème ; d'une part, on demande aux consuls un rôle de plus en plus actif au moment même où, dans les grands centres, leurs attributions deviennent de plus en plus absorbantes, et il leur est matériellement impossible de remplir leurs fonctions d'agents politiques et commerciaux ; d'autre part, le prestige des consuls est atteint du fait qu'ils ne peuvent toujours exercer la juridiction de manière très satisfaisante, fût-ce faute de temps.

On semble avoir écarté la création d'une Cour de justice pour la Chine, sur le modèle de la Cour anglaise, et dont le siège serait, comme pour cette der-

nière, à Changhaï. L'institution d'une pareille Cour, si elle répondrait aux desiderata de chacun, a le grand défaut d'entraîner des dépenses considérables, qu'il serait sans doute bien difficile de faire adopter par la Commission du budget et par les Chambres. Il en est de même pour la Cour américaine.

Deux autres solutions ont été proposées : l'une de nommer, à Changhaï, un second consul chargé exclusivement des affaires judiciaires, et l'autre de détacher purement et simplement un juge de profession. La première solution, déjà appliquée en fait, n'est pas satisfaisante. Les justiciables contestent la compétence des consuls au point de vue judiciaire. Feront-ils plus de crédit à un jeune consul suppléant, qui arrivera en Chine sans préparation spéciale aucune, et qui sera presque fatalement appelé à un autre poste au moment où il commencera à être familiarisé avec ses nouvelles fonctions ? Et son indépendance elle-même sera mise en doute lorsque le consul, comme président du Conseil d'administration municipale, sera partie au procès.

Quant à la seconde, elle se rapprocherait des systèmes anglais et américain et aurait l'avantage de ne pas entraîner des frais aussi élevés.

Dans quelles conditions ce juge devra-t-il être institué ?

La loi du 28 mai 1836 dispose qu' « en cas de vacan-

ce des consulats, d'absence ou d'empêchement des consuls, les officiers ou autres personnes appelées à remplacer, suppléer ou représenter les consuls, exerceront les fonctions qui sont attribuées à ces derniers dans la présente loi ». S'appuyant sur ce texte, le consul pourrait-il déléguer ses fonctions judiciaires à un juge ?

Dans une affaire *Teutsch* contre le gouvernement du Siam, où était attaquée la délégation judiciaire faite, par le ministre de France, à un magistrat de l'Indo-Chine détaché, la Cour de Saïgon a décidé affirmativement le 19 juillet 1907. Nous croyons savoir que la Cour de cassation a été d'avis contraire, mais nous n'avons pu avoir connaissance de l'arrêt.

L'édit de juin 1778 autorise le consul « à commettre un des officiers de son consulat ou des notables de la nation pour interroger » la partie qu'il sera empêché d'entendre en personne, ou encore à « nommer un commissaire » à l'effet « de faire une descente sur les lieux ou à bord des navires ». Il ne parle point d'autre délégation. La loi de 1836 est plus générale, mais, non seulement cette loi ne fait qu'abroger les dispositions de l'édit de 1778 relatives à la poursuite et au jugement des contraventions, délits et crimes commis par les Français dans les Echelles du Levant et de Barbarie, — édit et loi applicables à la Chine en vertu de la loi du 21 juillet 1851, — mais encore parle-t-

elle des officiers ou autres personnes appelées à représenter les consuls. Il semble que ces autres personnes doivent être celles que la loi appelle à suppléer les consuls dans les cas de décès ou d'empêchement quelconque. Il n'y est point parlé de délégation, et le ministre des Affaires étrangères a seul le pouvoir de nommer les agents aptes au besoin à remplacer les titulaires des postes. Les consuls ne peuvent que nommer des chanceliers substitués et déléguer certains de leurs pouvoirs, énumérés d'ailleurs limitativement, à des agents consulaires (ordonnance de 1853). Les titulaires des vice-consulats n'ont point de droits de juridiction (art. 2, ordonnance 26 oct. 1833) et, à prendre les textes à la lettre, les consuls dans le ressort desquels ils se trouvent ne peuvent les leur déléguer, même pour leur arrondissement vice-consulaire. A plus forte raison ne le peuvent-ils vis-à-vis de personnes étrangères. Ce n'est pas à vrai dire par délégation que les droits de juridiction passent, en cas d'empêchement du consul, aux officiers et autres personnes appelées à les remplacer, c'est de plein droit et par le jeu même des organes de l'institution.

Toutefois, un revirement se dessine contre cette interprétation trop rigoureuse qui méconnaît les difficultés qu'entraîne pour les contribuables français l'absence de toute juridiction dans les vice-consulats. M. Chervet, dans la *Revue de droit international privé*

et de droit pénal international, 1911, soutient que le chef de poste peut déléguer ses fonctions judiciaires à tous fonctionnaires du consulat et que ces fonctionnaires peuvent les exercer, non seulement au chef-lieu, mais dans toute l'étendue de leur circonscription. La Cour d'appel d'Aix, dans son arrêt du 25 janvier 1912, affaire Pandori contre ministère public (1), a fait siennes les conclusions de son avocat général. « Ils puisent ce droit, en matière civile, dans l'article 7 de l'édit de 1778, et, en matière répressive, dans l'article 2 de la loi du 28 mai 1836.

« La création, dans les pays de Capitulations, d'une subdivision judiciaire et la constitution d'un tribunal consulaire distinct de celui du chef-lieu avec délégation (permanente ou temporaire) par le consul de ses pouvoirs judiciaires à un officier du consulat est donc parfaitement régulière. »

Il serait heureux que cette jurisprudence fût adoptée.

En attendant qu'elle le soit, c'est dans le décret de 1863 qu'il faut rechercher les dispositions nécessaires à la nomination d'un ou de plusieurs juges en Chine. Lorsque le ministère a voulu enlever aux consuls d'Alexandrie le tracassé des affaires judiciaires, c'est un

(1) *Nouvelle revue pratique de droit international privé* de Horn. La délégation avait été faite par M. de Billy, à M. Kammerer, consul et commissaire du gouvernement par intérim à Oudjda.

décret qui vint instituer, en cette ville, un consul-juge. Ce consul-juge, dit le décret du 5 décembre 1863, pourra remplir les fonctions judiciaires à Alexandrie en cas d'absence ou d'empêchement du consul, sera nommé sur la proposition du ministre des Affaires étrangères après avis du garde des Sceaux et sera placé sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères.

« En cas d'absence du consul-juge, ses fonctions judiciaires seront remplies par l'officier du consulat spécialement désigné par le consul. »

Il fallait, pour être nommé, avoir trente ans au moins, être licencié en droit et avoir exercé, soit cinq ans comme magistrat, soit dix ans comme avocat. Le consul-juge avait le rôle d'assesseur lorsque le consul présidait.

On peut garder les clauses relatives à l'âge, aux titres et services professionnels du juge, mais il faudrait, non pas qu'il puisse remplir les fonctions de juge, mais bien qu'il les remplisse seul effectivement. Il n'y aurait donc plus lieu de prévoir qu'il puisse siéger comme assesseur. Il a été proposé qu'il soit pris nécessairement parmi les magistrats coloniaux. On a soutenu qu'il serait ainsi plus aisé de suppléer, en cas de besoin, à son remplacement, et que les tribunaux indo-chinois se montreraient vraisemblablement moins sévères à l'égard d'un juge détaché de la

magistrature coloniale de notre grande possession d'Indo-Chine. Ces arguments nous paraissent sans aucune valeur.

Un autre système intéressant est celui qu'a organisé la législation hellénique en Orient, après avoir suivi, de 1855 à 1877, l'exemple de la législation consulaire française. La loi du 22 décembre 1877 a remplacé l'ancienne organisation du consul président et des deux assesseurs à voix délibérative par une organisation nouvelle. Le tribunal se compose d'un président et de deux assesseurs ; l'un d'eux est nommé, ainsi que le président, par le gouvernement hellénique, qui les choisit parmi les magistrats ; le président du tribunal choisit le second assesseur parmi les notables hellènes. Mais la loi de 1877 n'a pas enlevé aux consuls tous droits de juridiction ; ils sont restés compétents pour connaître des litiges inférieurs à 600 drachmes. Le tribunal consulaire ne comporte plus d'assesseur. Il peut toujours y avoir appel de ses jugements.

C'est ce dernier système qu'il faudrait adopter, si l'on ne veut se ranger à l'institution du juge unique pour le tribunal ayant même compétence que les tribunaux de 1^{re} instance de la métropole. La présence d'un juge suppléant à Changhaï permettrait aux consuls de faire appel à ses services en cas de besoin. La réforme n'est pas seulement réclamée dans l'inté-

rêt des consuls, mais aussi dans celui des justiciables, et ceux des autres ports de Chine ont les mêmes droits que ceux de Changhaï à bénéficier de la réforme. Or, il ne peut être question d'obliger les justiciables de tous les postes consulaires de Chine à porter leurs différends à Changhaï, pas plus qu'il n'est possible de créer des tribunaux dans chaque circonscription consulaire.

Mais il vaudrait mieux ne laisser aux consuls que la compétence qu'ils possèdent à l'heure actuelle en dernier ressort. La question pourrait être résolue au bénéfice de tous, et sans grever par trop le budget (1), par une loi ainsi conçue :

ARTICLE PREMIER. — Les fonctions judiciaires du consul de Changhaï seront remplies, à part l'exception prévue par l'article 3, par un consul-juge qui prendra rang officiellement après le consul.

ART. 2. — Un consul-juge suppléant attaché à Changhaï sera chargé des mêmes fonctions que le consul-juge dans les autres consulats, où il se rendra à date fixe, s'il en est besoin toutefois.

ART. 3. — Les consuls continueront à connaître des litiges dont ils connaissent actuellement en dernier ressort. Les consuls pourront, quand ils le jugeront

(1) On a proposé que les Conseils municipaux participent à la dépense. Cela paraît impossible, les Conseils et les contribuables comprenant des membres étrangers.

utile, déléguer leurs fonctions à un membre du consulat.

ART. 4. — Dans les vice-consulats, la même compétence est accordée aux vice-consuls (1). Un chancelier substitué, nommé à cet effet par le consul le plus proche, leur servira de greffier.

ART. 5. — L'appel de leurs sentences sera porté devant le tribunal d'appel de Changhaï, composé du consul-juge, du consul-juge suppléant et d'un membre du consulat, assesseur, nommé par le consul.

ART. 6. — L'appel des décisions des consul-juge et consul-juge suppléant sera porté devant la Cour d'appel de Saïgon.

ART. 7. — Les consul-juge et consul-juge suppléant seront nommés par le ministre des Affaires étrangères, après avis favorable du garde des Sceaux, et dépendront des Affaires étrangères.

ART. 8. — Ils devront être âgés de trente ans, avoir rempli pendant cinq ans des fonctions judiciaires en France ou aux colonies, ou exercé pendant dix ans comme avocat près un tribunal.

ART. 9. — En cas d'absence ou d'empêchement quelconque, le consul-juge sera remplacé par le consul-juge suppléant. En cas de besoin, il pourra être

(1) Les vice-résidents en Annam, au Tonkin et à Madagascar ont obtenu ces prérogatives par décrets du 10 février et du 8 mars 1886.

nommé dans les mêmes conditions un autre consul-juge suppléant.

ART. 10. — En dehors du cas d'appel prévu par l'article 5, il n'y aura plus d'assesseurs.

En dehors de ces réformes, il est nécessaire d'installer un barreau en Chine, sur le modèle du barreau en France. Certes, les hommes de loi n'ont pas toujours eu une bonne presse en Chine ; les tribunaux anglais et américains ne se font point scrupule, en Chine, d'écarter, avant l'audience, les défenseurs qui ne leur semblent pas présenter toutes garanties d'honorabilité ou de compétence. Nous ne connaissons point de cas où semblable mesure ait été prise par les tribunaux consulaires français, qui possèdent le même droit. L'installation d'un barreau écarterait *ipso facto*, pour l'avantage des tribunaux et des parties, les hommes d'affaires, et obligerait les avocats à ne pas sortir de la sphère de leurs attributions. Certains y gagneraient en dignité professionnelle ce qu'ils pourraient y perdre en avantages matériels.

TITRE III

LES COURS MIXTES

Les traités signés par la Chine avec l'Angleterre, les Etats-Unis et la France avaient établi la procédure à suivre dans les contestations qui pourraient s'élever entre étrangers et indigènes. Le consul et le fonctionnaire chinois compétent devaient statuer suivant l'équité, après avoir conjointement examiné l'affaire.

Exception était faite en matière commerciale. Les étrangers devaient, en ce cas, s'adresser, par l'entremise de leurs consuls, à l'autorité locale, « qui ne négligera rien, après avoir examiné l'affaire, pour contraindre les prévenus à satisfaire leurs engagements suivant la loi du pays.

« Le consul prêterait de la même manière assistance aux réclamants chinois ».

Cette procédure fut suivie les premières années qui suivirent l'installation des consulats à Changhaï. Mais les étrangers devenaient de jour en jour plus nombreux, les affaires croissaient, les achats de terrains

et de maisons se continuaient sans relâche, et il devint bientôt impossible aux consuls et au taotaï de régler les nombreux différends que faisaient naître les relations de plus en plus nombreuses entre Chinois et étrangers.

En 1864, sur la proposition de Sir Harry Parkes, une sorte de Cour mixte fut installée au consulat anglais. Elle se composait de magistrats chinois et d'officiers du consulat. L'année suivante, M. Brenier de Montmorand proposait à son tour au taotaï de désigner un magistrat qui serait chargé de juger, avec un délégué du consulat général, les différends entre Chinois et Français. Lorsqu'il survenait un litige entre quelque sujet français et quelque sujet chinois, le taotaï ou son délégué venait au consulat de France et l'affaire était alors jugée, conformément à l'article 35 du traité. Il en était de même pour les autres consulats. Il ne fut bientôt plus suffisant, pour les autorités chinoises de Changhaï, d'avoir des délégués chargés d'aller de consulat en consulat, lorsqu'ils en étaient requis, pour connaître, avec le consul compétent ou son délégué, des litiges mixtes.

En 1867, le taotaï de Changhaï envoyait un projet de règlement aux consuls alors établis à Changhaï. Il n'y avait encore que les consuls d'Angleterre, des Etats-Unis, de France et de Prusse. Ce projet émanait du Tsong Li Yamen. Il préconisait l'établissement

d'une Cour mixte internationale à Changhaï. Dès la première entrevue des consuls convoqués par le représentant de l'Angleterre, à l'effet d'étudier ce projet, des divergences de vues assez profondes s'élevèrent entre les divers agents des puissances. Le Tsong Li Yamen tentait alors une démarche auprès des membres du corps diplomatique, auxquels il soumettait un texte définitif. Le règlement de mai 1868 était approuvé par l'ensemble des ministres plénipotentiaires. Le représentant du gouvernement français, le comte de Lallemand, consentait à l'application du règlement de la Cour mixte internationale, mais seulement pour un an et à la condition que des modifications seraient apportées à l'article 10 de ce règlement. D'après cet article, l'autorité chinoise avait le droit exclusif de réprimer certains faits délictueux, quelle que fût la nationalité du prévenu. Cette disposition était en contradiction formelle avec l'article 38 du traité de Tientsin.

Les modifications réclamées par le ministre de France n'étaient pas apportées par le Tsong Li Yamen ; aussi, le 5 avril 1869, M. de Rochechouart, qui avait succédé à M. de Lallemand, écrivait au prince Kong, président du Tsong Li Yamen, « qu'il regrettait de ne point partager l'avis de Son Altesse, au sujet des dix articles du règlement de la Cour mixte de Changhaï ; que les observations du consul de cette

ville étaient de toute justesse, qu'il était impossible d'y rien répondre... »

M. de Rochechouart ajoutait que le consentement donné par M. de Lallemand n'avait aucune valeur. Il ne l'avait donné que sous certaines conditions. Les changements qu'il réclamait dans l'article 10 n'avaient pas été accordés. « Donc, rien de fait. »

Le 5 avril 1869 était retirée l'adhésion provisoire donnée tout d'abord au règlement de la Cour mixte internationale. Celui-ci devenait définitif le 20 avril de cette même année. Le consul de France recevait du ministère des Affaires étrangères des instructions formelles lui interdisant de siéger à la Cour mixte internationale (30 août 1869).

En dehors de la condition *sine qua non* posée par M. de Lallemand, un autre point avait été soulevé par le ministère. « Nous ne pouvions admettre, écrivait-il, que notre consul général fût obligé de se transporter, pour l'exercice de sa juridiction à Changhaï, en dehors des limites du quartier français. » Le consul des Etats-Unis n'avait pas hésité, pour son compte, à aller siéger dans l'immeuble consulaire anglais. La Cour mixte internationale n'y a d'ailleurs plus son siège. Elle a été transférée, en 1899, en un grand bâtiment construit à cet effet avec prisons adjacentes. La Cour mixte française se tient toujours dans les locaux du consulat de France.

Le règlement de 1869 est donc la base de la Cour mixte internationale, qui repose ainsi sur un texte écrit. Il n'en est point de même pour la Cour mixte française. Elle n'a point de constitution écrite. Une entente verbale entre le taotaï et le consul eut lieu après le refus, en date du 5 avril 1869, de M. de Rochechouart, d'adhérer aux règlements de la Cour mixte internationale.

La première session eut lieu le 13 avril 1869 (2^e jour de la 3^e lune de la 8^e année T'ong-cheu). L'interprète du consulat représentait le consul de France et M. Tchang Sien tcheu avait été délégué par le taotaï. Elle a continué à fonctionner depuis, sans autres règlements que ceux qui s'y sont établis par la coutume. Les deux délégués jugeaient ensemble les affaires de peu d'importance, d'après la loi de l'équité. Ils renvoyaient au tche-hien, ou sous-préfet de la ville, les coupables chinois qui méritaient une punition sévère. Mais de nombreux inconvénients provenaient de cette procédure. Alors que certains étaient punis de façon extraordinaire, d'autres l'étaient peu ou même point. Le magistrat chinois jugeait les cas, et souvent son avis différait de celui des juges de la Cour mixte. L'exemple était fâcheux et pouvait entraîner des conséquences funestes. On prit alors pour base les règlements qu'avait adoptés la Cour mixte internationale et, à part les cas vraiment graves qui restèrent de la

compétence du tche-hien, à qui on continuait à envoyer les coupables, ce fut la police de la concession française qui fut chargée de l'exécution des sentences. Elle l'était du moins lorsque les sentences ne comportaient pas de peines plus sévères que la bastonnade, la cangue, l'amende ou la prison. Si la condamnation peut entraîner la perte d'un membre, l'exil, la mort, les coupables vont au tribunal du sous-préfet. Il est d'ailleurs admis qu'un représentant de la police française assiste au jugement.

Le tribunal de la Cour mixte internationale se compose du juge chinois, délégué du taotaï, et des délégués des consuls, siégeant dans les différends de leurs nationaux respectifs. Dans les affaires de police, ils siègent à tour de rôle.

Lorsqu'un litige s'élève entre Chinois seuls, la procédure est toute différente pour les deux Cours. A la Cour mixte internationale, le juge chinois, qui a rang de sous-préfet, siège et juge seul dans toutes les affaires civiles et commerciales entre Chinois (art. 1, *Rules for the mixed court at Shanghai*, 20 avril 1869) et les consuls ne doivent pas intervenir (1). A la Cour française, le juge chinois dirige seul les débats, mais l'assesseur siège à ses côtés et intervient lorsque la

(1) Art. 2, *Rules for the mixed Court at Shanghai* : but where Chinese only are concerned the Sub-Prefect shall adjudicate independently-the Consuls shall not interfere.

sentence lui paraît en contradiction avec l'équité. Il est assez rare que des conflits s'élèvent de ce fait. Quand le cas se présente, ils sont solutionnés par le taotaï et le consul.

Dans les cas mixtes où l'étranger est défendeur, c'est le tribunal consulaire qui est saisi. Sur la concession internationale, cela se fait sans conteste depuis la convention de Tchefou. Sur la concession française, la coutume s'en est établie depuis plusieurs années et la Cour de Saïgon a infirmé un jugement où le tribunal consulaire s'était déclaré incompétent dans un procès intenté par un Chinois à la municipalité française (1). Mais ne semblons-nous pas accepter ainsi la

(1) *Rules for the mixed court at Shanghai. Instituted 20th avril 1869.*

NOTIFICATION

The Undersigned is instructed by Her Britannic Majesty's Minister Plenipotentiary and Envoy Extraordinary & c., to declare the following Rules for the mixed court to be in force for a period of one year from this date, unless otherwise ordered.

Her Britannic Majesty's Consulate, Shanghai april 20th 1869.

W. H. MEDHURST

Her Britannic Majesty's Consul.

1. An official having the rank of Sub-Prefect will be deputed to reside within the foreign Settlements. He will have jurisdiction in commercial suits and in civil and criminal cases, generally within the foreign Settlements. He will have an official residence, and will be furnished with the cangue, the bamboo, and the minor means of punishment. He will provide food and lodging (for prisoners).

He will decide all civil and commercial suits between Chinese and foreign residents, in cases where Chinese are defendants, by Chinese law. He will be authorized to examine Chinese judicially, to detain

convention de Tchefou? Peut-on l'accepter dans un cas et la refuser dans le cas contraire, lorsque le Chinois est défendeur? La Cour française a, en tout

them in custody and to punish them by putting them in the cangue, by flogging, and by other minor punishments.

2. Where a foreigner is concerned in a cause to be tried a Consul or his deputy shall sit with the Sub-Prefect at the trial ; but where Chinese are only concerned the Sub-Prefect shall adjudicate independently-the Consuls shall not interfere.

3. Where a defendant is a native in foreign employ, the Sub-Prefect will first communicate particulars to the Consul (of the nationality concerned), who will be bound to place the parties before the Court without attempting to screen or conceal them. A Consul or his deputy may attend the hearing, but he shall not interfere if no foreign interest is involved. The servants of nontrading Consuls shall not be arrested unless with the sanction of their masters.

4. In cases where Chinese subjects are charged with grave offences punishable by death and the various degrees of punishment, where, by Chinese law, a local officer with an independent seal would send up the case for revision by the Provincial Judge who would submit it to the high authorities, to be by them referred to His Majesty or the Board of Punishment, it will still be for the District Magistrate of Shanghai to take action.

Inquests, when needed, are to be held by the District Magistrate of Shanghai, independently of the Sub-Prefect.

5. A Chinese criminal escaping to the foreign Settlement can be summarily arrested by the Sub-Prefect without warrant from the District Magistrate or aid from the municipal police.

6. Suits between natives and foreigners shall be decided equitably and impartially and in accordance with Treaties. The treaty provision is to be followed in cases where the foreigner has a consul. When the foreigner has no Consul, the Sub-Prefect, sitting with a foreign (Consular) assessor, shall try the case, submitting the decision for the consideration of the Taotai. Should either party to a case be dissatisfied with the Sub-Prefect's decision, application for a new trial can be made to the Taotai or to the proper Consul.

7. Foreigners who may be charged with any offence, if represented

cas, sur ce point, un avantage considérable, elle n'est point liée, alors que la Cour mixte internationale l'est par le règlement de 1869 et la convention de 1876.

Il y a cependant une exception. Lorsque le Chinois défendeur est l'employé d'étrangers, le sous-préfet doit avertir le consul de l'employeur. Le consul ou son délégué peut assister aux débats, mais ne doit

by Consuls on the spot, shall be dealt with by them as the Treaties provide. Unrepresented foreign offenders will be tried and sentenced by the Sub-Prefect the finding being submitted for the Taotai's approval who will consult with some Treaty Power Consul on the subject. Where the offenders are Chinese, the Sub-Prefect will inflict the proper legal punishment.

8. The necessary staff of translators, linguists, writers, and servants will be engaged by the Sub-Prefect, as also a foreigner or two for general purposes, by whom, also, foreign offenders having no Consul will be brought to trial or kept in custody when necessary. All expenses are to be drawn from the Taotai monthly. Acts of extortion or annoyance on the part of any of the employers shall be severely punished.

9. The Sub-Prefect shall keep a daily certified record of arrest made and cases tried ; giving the names of the parties arrested, and recording the grounds of decision in each case. This shall be open to the inspection of the superior authorities. Should the Sub-Prefect be inefficient or notorious he will be denounced and removed from office, another being appointed in his place.

10. When the Sub-Prefect has tried a case, should it be ascertained that plaintiff's charge was false or exaggerated, said plaintiff, whether native or foreigner, shall, on conviction, be mulcted by the Sub-Prefect in accordance with the rules which will be jointly drawn up by the Sub-Prefect and Consuls, and submitted for the Taotai's approval ; and the interests of justice, native and foreigner must in this respect be treated with perfect impartiality.

pas intervenir si les intérêts étrangers ne sont pas lésés (art. 3) (1).

Avant la convention de Tchefou, les procès mixtes étaient jugés par un tribunal composé d'un fonction-

(1) Affaire Tsang Yu Kee contre Lafferrière, représentant le Conseil d'administration de la concession française de Changhaï, Cour d'appel de l'Indo-Chine, 10 janvier 1908 :

LA COUR. — Attendu, en effet, que si les traités franco-chinois du 22 septembre 1844 (1) et du 27 juin 1858 ont organisé les cours mixtes, pour juger « selon l'équité » et sans appel les cas mixtes, c'est-à-dire les causes franco-chinoises, le second de ces traités contient dans son article 27, *in fine*, et dans son article 40, *in fine*, la clause dite « de la nation la plus favorisée », laquelle permet au gouvernement français de réclamer pour ses nationaux en Chine le bénéfice de tous les droits, privilèges, immunités et garanties quelconques accordés ultérieurement par le gouvernement chinois à d'autres puissances ;

Attendu que, postérieurement aux traités de 1844 et de 1858, la Chine a conclu, avec la Grande-Bretagne, le traité de Chifoo du 13 septembre 1876, dont la section II, article 111, *in fine*, stipule que les affaires mixtes (anglo-chinoises) seront jugées par le fonctionnaire (juge) de la nationalité du défendeur, lequel appliquera sa propre loi nationale, c'est-à-dire celle du défendeur ;

Attendu qu'une clause analogue se trouve contenue : 1° dans le traité du 18 juin 1858 conclu entre la Chine et les Etats-Unis d'Amérique (article 24) ; 2° dans le traité conclu le 26 décembre 1860 entre la Chine et la Russie (article 856) ; 3° dans le traité conclu le 21 juillet 1896 entre la Chine et le Japon (article 21) ;

Attendu que le droit du défendeur français d'être jugé par le tribunal consulaire français selon la loi française, avec faculté d'appel, constitue manifestement un avantage, une garantie d'importance capitale ;

Attendu, par suite, que tout défendeur français actionné par un demandeur chinois est en droit, en vertu des articles 27 et 40 du traité franco-chinois du 27 juin 1858, d'invoquer le bénéfice des dispositions

(1) L'arrêt donne à ce traité la date du 22 septembre 1844. La date exacte est du 24 des mêmes mois et an.

naire étranger et d'un fonctionnaire chinois, qui statuaient suivant l'équité, que les étrangers fussent défendeurs ou demandeurs.

Si on applique ladite convention, ils doivent être jugés par le tribunal consulaire si le défendeur est étranger, et, si le défendeur est chinois, ils doivent l'être par un tribunal composé d'un juge chinois et d'après les lois chinoises. Les débats peuvent être contrôlés par un fonctionnaire étranger qui n'a pas voix aux débats et ne peut que protester contre la sentence.

A la Cour mixte française, la règle qui est toujours

de la section II, article 111 du traité anglo-chinois du 23 septembre 1876 et de demander à être jugé par le tribunal consulaire français ;

Attendu que, de pratique courante en Chine, les défendeurs de nationalités allemande, belge, actionnés par le demandeur chinois, sont jugés par les tribunaux consulaires de leur nationalité, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, qui se trouve insérée dans les traités conclus entre la Chine et leurs gouvernements respectifs ;

Attendu que, de pratique constante également depuis 1876, les défendeurs français actionnés par les Chinois étaient jugés par les tribunaux consulaires français établis en Chine ; que c'est tout récemment seulement que la jurisprudence du tribunal consulaire de Shanghai s'est modifiée sur ce point, et ce, pour peu de temps du reste, ledit tribunal consulaire de Shanghai, autrement composé, étant revenu à sa jurisprudence ancienne ;

Par ces motifs :

Reçoit Tsang Yu Kee en son appel contre le jugement du 6 juillet 1907 ;

Dit qu'il a été mal jugé et bien appelé ;

Dit que le tribunal de Shanghai était compétent ;

Infirme, en conséquence, le jugement dont est appel ; renvoie les parties pour plaider au fond devant le tribunal consulaire français de Shanghai.

(*La Tribune* du 1^{er} juin 1908.)

suivie dans les cas mixtes est celle qu'a établie le traité de 1844, « tous deux statueront suivant l'équité ».

Actuellement, à la Cour mixte internationale comme à la Cour mixte française, dans les affaires mixtes où le demandeur est étranger, le juge chinois ne joue qu'un rôle d'assesseur. C'est un avantage précieux, mais la France peut considérer sa coutume comme règle fixe, elle n'est point entravée par la convention de Tchefou. Aussi ne nous semble-t-il pas utile pour nous de réclamer l'application de la convention de Tchefou par suite de la clause de la nation la plus favorisée. La procédure qu'établit cette convention, si on la suit rigoureusement, met l'étranger sous la dépendance du juge chinois et des lois chinoises. C'est une atteinte au principe d'extra-territorialité et on comprend que les Chinois se réclament du traité de Tchefou, même à l'égard des nations qui ne l'ont pas adopté.

Lorsque les litiges sont purement chinois, les débats ont lieu, à la Cour mixte française, en chinois et sans le secours d'avocats (1). A la Cour internationale, ils peuvent se faire en anglais et les parties sont autorisées à utiliser les services d'un avocat. Entre un Français et un Chinois, on se sert des deux langues,

(1) Une ordonnance consulaire du 31 décembre 1912 autorise le concours d'avocats français dans les affaires purement chinoises lorsque le montant du litige est égal ou supérieur à 1.000 dollars.

française et chinoise, et les deux parties ont droit de prendre un avocat. Aussi, en pratique, le Chinois fait-il intervenir un tiers européen dans ses affaires, ne serait-ce que comme prête-nom, et bénéficie-t-il ainsi du concours de l'avocat étranger.

L'appel est porté devant le consul et le taotaï, pour la Cour internationale, d'après le règlement de 1869 : « *If either party to a suit be dissatisfied with the judgment given by the Deputy, he may apply to the Taotai and his consul for a re-hearing* »; pour la Cour française, par la coutume. Le délai d'appel est de deux mois et il faut que la requête soit motivée.

On n'a pas prévu l'appel de cette sentence. Il est donc inexact de dire que l'on peut en appeler à Pékin. On ne s'adresse à Pékin que dans le cas où le taotaï et le consul ne peuvent se mettre d'accord sur la sentence à rendre.

Pour la Cour mixte française, tous les mandats doivent être signés par le juge français. A la Cour internationale, ils sont signés, soit par un juge chinois, soit par un juge étranger, mais doivent être contresignés par le doyen du corps consulaire. Les premiers ne pourront être exécutés sur la concession internationale qu'après avoir reçu le visa du doyen ; les seconds ne le seront sur la concession française qu'après avoir été revêtus du visa du consul de France.

Cette procédure a l'inconvénient d'entraîner parfois

des longueurs qui peuvent permettre au coupable de s'échapper. Ainsi, qu'un Allemand veuille poursuivre un Chinois employé par un Anglais et habitant sur la concession française, il faudra que le mandat soit signé du juge chinois, contresigné par le doyen du corps consulaire et visé par les consuls d'Angleterre et de France avant de pouvoir être exécuté.

Cette procédure a été établie par le règlement de 1902, promulgué en juillet par le corps consulaire, après approbation du corps diplomatique. Ce règlement déterminait la juridiction respective des Cours mixtes des deux concessions. Un incident assez grave avait montré la nécessité d'une règle fixe.

Le 16 avril 1902, un Chinois, qui demeurait sur la concession française, avait introduit, devant la Cour mixte française, une instance civile contre des indigènes résidant sur la concession internationale. Le magistrat chinois de la Cour mixte française avait délivré un mandat d'arrêt contre les quatre Chinois défendeurs. Ce mandat avait été visé par l'interprète du consulat et contresigné par le doyen du corps consulaire. Il devait donc être exécuté par la police de la concession internationale ; il avait été émis régulièrement. Cette police, sur les ordres du Conseil, refusa d'exécuter le mandat ainsi délivré.

Le corps consulaire, convoqué par son doyen, M. Goodnow, décida à l'unanimité qu'il n'y avait pas à

tenir compte de la protestation du Conseil municipal, que celui-ci n'avait aucunement le droit d'empêcher l'exécution d'un mandat d'arrêt contresigné par le doyen, qu'il fallait exiger son exécution dans le cas présent.

Le Conseil municipal convoqua l'assemblée des *Rate-payers*. Ceux-ci protestèrent, en leur meeting du 16 mai, contre les prétentions de la Cour mixte française et contre la décision du corps consulaire. Ils s'attaquèrent surtout au doyen, qui se souciait peu de ces attaques personnelles, « car, disait-il, elles ne montrent que plus vivement la conviction à laquelle est arrivé le Conseil qu'il a eu tort dans ses efforts à prétendre avoir le pouvoir d'annuler les mandats d'arrêt ».

Le Conseil municipal s'inquiétait de voir la Cour mixte française connaître d'un procès où toutes les parties étaient chinoises et où les défendeurs habitaient sur la concession internationale. Il s'effrayait à la pensée que les Chinois, au nombre d'un demi-million, dont certains étaient riches, qui formaient la population presque entière de l'*International Settlement*, pussent dépendre d'un tribunal étranger. Il donnait trois raisons pour expliquer son refus :

La première était que l'affaire existant entre Chinois, elle devait être portée devant le tribunal des défendeurs, en vertu de la règle « *actor sequitur forum rei* ». C'est d'ailleurs la règle inverse que suivent

généralement les Chinois, et on ne voit pas pourquoi, puisque le litige ne concernait qu'eux, on leur aurait appliqué une règle étrangère.

La deuxième était qu'il avait été décidé, en 1898, qu'on ne livrerait plus de Chinois, habitant sur la concession internationale, avant que les charges portées contre eux ne fussent examinées par la Cour mixte internationale et que le bien-fondé de la plainte ne fût reconnu. Mais le Conseil oubliait que cette décision, prise en 1898 en vue de sauver les partisans de Kang Yu wei des fureurs de l'impératrice, ne l'avait été que vis-à-vis des tribunaux chinois proprement dits. Tout Chinois habitant sur les concessions devait, une fois arrêté, être l'objet d'une enquête préalable avant d'être livré aux autorités chinoises de la cité. Mais jamais il n'avait pu entrer dans l'esprit du corps consulaire de mettre sur le même pied de suspicion la Cour mixte française et les yamens chinois. Combien de fois, d'ailleurs, la Cour française n'avait-elle pas arrêté, dans des causes civiles, des Chinois habitant notre concession sur le simple vu d'un mandat contre-signé par le doyen ?

Le troisième prétexte, donné par le Conseil municipal de la concession internationale, était que des intérêts étrangers, anglais et allemands, étaient mêlés à l'affaire, et que les maisons qui les possédaient n'accepteraient point la compétence de la Cour mixte

française. On peut déjà trouver ce prétexte peu sérieux par sa contradiction avec la première raison fournie par le Conseil. Il était de plus assez curieux de voir cette assemblée se faire le porte-parole de ces firmes qui lui avaient adressé leurs protestations au lieu de saisir du conflit le tribunal qui avait lancé le mandat. C'était un abus de pouvoir pour le moins singulier que cette administration municipale s'arrogeait en prétendant avoir le droit de contrôler les sentences d'un tribunal régulier.

Le corps consulaire ne pouvait accepter cette thèse et le conflit faillit devenir aigu.

Dans les premiers jours de juin, le Conseil municipal international adressa au taotaï une pétition, signée par les *Ratepayers* du *Settlement*, le priant de donner ordre aux magistrats de la Cour mixte de ne pas exécuter de mandat délivré par un tribunal étranger avant que la Cour mixte n'ait examiné si la plainte était juste.

Le corps consulaire nommait alors une commission chargée d'élaborer un règlement de compétence des deux Cours mixtes. Le 10 juin 1902, il adoptait un règlement provisoire déterminant la juridiction respective des Cours mixtes de la concession internationale et de la concession française et le soumettait au corps diplomatique à Pékin, qui lui donnait son approbation le 29 juin 1902.

Il décidait :

1. Dans toute action civile entre Chinois, le demandeur attaquera le défendeur et portera la cause devant la Cour mixte du lieu de résidence dudit défendeur.

2. Dans toute action criminelle ne concernant pas des étrangers et toute affaire de police contre des Chinois résidant dans les concessions, la Cour mixte de la concession dans laquelle le crime ou la contravention a été commis est seule compétente.

N.-B. — Les deux clauses ci-dessus comprennent les cas dans lesquels le défendeur ou l'accusé est au service d'un étranger, le visa du représentant consulaire de la nationalité concernée devant être obtenu comme par le passé.

3. Dans les actions civiles mixtes :

a) Si le demandeur est un étranger non de nationalité française, et le Chinois un résident de la concession internationale, ce dernier doit être poursuivi devant la Cour mixte de la concession internationale.

b) Si le demandeur est Français et si le défendeur chinois habite la concession française, ce dernier doit être poursuivi devant la Cour mixte de la concession française.

c) Si le demandeur est un étranger non de nationalité française et si le défendeur chinois habite sur la concession française, ce dernier sera poursuivi devant la Cour mixte de la concession internationale, dont le

mandat de comparution ou d'arrêt, dûment visé par le consul général de France, sera exécuté ou délivré par les satellites de la Cour mixte internationale, assistés de la police de la concession française, sans comparution préalable devant la Cour mixte de la concession française.

d) Si le demandeur est Français et si le défendeur chinois habite la concession internationale, ce dernier sera poursuivi devant la Cour mixte de la concession française, dont le mandat de comparution ou d'arrêt, dûment visé par le doyen du corps consulaire, sera exécuté ou délivré par les satellites de la Cour mixte de la concession française, assistés de la police de la concession internationale, sans comparution préalable devant la Cour mixte de la concession internationale.

4. Dans les actions criminelles dans lesquelles le plaignant est étranger non de nationalité française, la Cour mixte de la concession internationale est compétente. Si le plaignant est Français, la Cour mixte de la concession française est compétente.

Tout en refusant de reconnaître au Conseil municipal le droit de s'opposer à une décision judiciaire, le corps consulaire finissait par se ranger à l'avis du consul anglais, qui avait soutenu la thèse de l'administration municipale lors de la commission d'études. Il prétendait, et sa thèse prévalut, qu'il fallait prendre

comme règle de conduite, pour procès entre Chinois. la maxime « *actor sequitur forum rei* », maxime contraire d'ailleurs aux coutumes chinoises et aux usages jusqu'alors suivis.

La thèse française, en matière de contravention à des règlements de police par des Chinois habitant notre concession ou employés par des Français, était que la Cour mixte française devait connaître de toute action qui leur serait intentée, même si l'infraction avait eu lieu vis-à-vis des règlements de la concession internationale. L'espèce venait de se présenter. Le coolie d'une maison française avait été l'objet d'un mandat d'arrêt de la Cour mixte internationale pour contravention à une ordonnance municipale. La police internationale reconnaissait la compétence de l'assesseur français, mais demandait que celui-ci voulût bien aller siéger à la Cour internationale. Le consulat de France répondait qu'il était impossible à l'assesseur français d'aller siéger en concession étrangère (dépêche du 3 août 1869), qu'il était donc nécessaire que le coupable fût jugé en Cour mixte française.

Cette thèse, conforme aux desiderata des *Rate-payers* du settlement anglais, alors qu'ils soutenaient que des Chinois établis sur une concession avaient le droit de se réclamer de la justice de cette concession, avait été repoussée. En matière de contravention, le tribunal du lieu où celle-ci avait été commise deve-

nait compétent. Cette décision n'eût vraiment été juridique que si on s'était trouvé sur un territoire étranger à la Chine. Or, les deux tribunaux mixtes sont sur territoire chinois, territoire laissé à la disposition des étrangers, mais en tout cas non cédé à une nation étrangère. Les traités, nous l'avons vu, parlent de location à des individus et les tribunaux mixtes sont des tribunaux chinois comme les tribunaux mixtes d'Egypte sont des tribunaux égyptiens. Les concessions ne sont devenues ni colonies, ni territoires étrangers, parce que la Chine y a abandonné la plus grande partie de ses droits de souveraineté. Et, chose plus curieuse, c'était le consulat de France, qui était, en quelque sorte, plus autorisé à soutenir que la concession française était territoire français, qui s'opposait à la règle de compétence que l'on a adoptée. En effet, alors que les consuls anglais et américain avaient réclamé les concessions de Changhaï destinées aux sujets de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis et que les Anglais, lors de la convention de Tchefou, réclament, non pas la cession d'un territoire, mais la désignation de terrains réservés aux étrangers, les Français demandent la concession à la France d'un territoire situé à Changhaï (Lettres de Montigny des 20 et 29 août) (1).

(1) H. CORDIER, *Les origines de deux établissements français en Extrême-Orient*.

Par contre, était admise la procédure de l'article 14 de notre Code civil, du moins en ce qu'elle s'appliquait à des indigènes. Un Français poursuivant un Chinois de la concession internationale et un étranger non de nationalité française poursuivant un Chinois de la concession française, les tribunaux compétents étaient, dans les deux cas, le tribunal du demandeur. Le consul de France refusant d'aller siéger à la Cour mixte internationale, il était décidé que son tribunal serait compétent et la réciprocité était adoptée. Une satisfaction, purement platonique d'ailleurs, était accordée aux défendeurs ; le visa du doyen du corps consulaire ou du consul de France était nécessaire. A cause du système de rétorsion toujours à craindre, il n'est guère possible de refuser son visa. C'était admettre à nouveau la théorie de territoires étrangers, car cette remise des défendeurs à la police de l'une ou l'autre des concessions a la plus grande ressemblance avec la procédure d'extradition. C'était oublier que les deux settlements de Shanghai ne sont pas des territoires différents, et c'était aussi rejeter la thèse du Conseil municipal. Les Chinois de la concession internationale pouvaient être appelés à ressortir de la Cour mixte française, dont les statuts et les règlements n'étaient nullement les mêmes que ceux de la Cour mixte internationale.

De toute façon, le règlement de 1902 a, malgré tout,

tranché les principales difficultés que faisaient naître les questions de compétence.

En matière criminelle, c'est la Cour du juge de la cité chinoise qui est compétente.

Toutefois les autorités consulaires ont décidé, en 1896, que les Chinois ne seraient plus livrés qu'après une enquête préalable faite par la Cour mixte. Cette procédure est aussi suivie dans les concessions où ne se trouve pas établie de Cour mixte. Lorsque les autorités chinoises réclament l'arrestation d'un indigène habitant les concessions ou au service d'un étranger, il faut que les mandats soient visés par les consuls respectifs, qui, avant de contresigner le mandat d'arrêt ou de comparution, tâchent de connaître la raison de la délivrance du mandat. Une sorte de protection s'étend ainsi sur tous les indigènes qui habitent les concessions. Il ne s'ensuit pas que les indigènes soient, en quelque sorte, dans un état de sujétion ou de vassalité, mais les consuls ne pouvaient tolérer que, du moment qu'ils avaient la charge de la police de la concession, une police étrangère vînt elle-même exécuter ses mandats sur le territoire dont l'administration leur était confiée.

Les Cours mixtes sont encore compétentes quand il s'agit d'étrangers qui n'ont pas de représentants. Les règlements du 20 avril décident qu'en ce cas c'est le sous-préfet, assisté d'un assesseur étranger, qui juge

l'affaire, mais il doit soumettre sa décision au taotai. S'il s'agit de crimes, délits ou contraventions, c'est le sous-préfet qui mène et juge le procès. Sa sentence sera aussi soumise au taotai, qui devra prendre avis, en cette affaire, d'un consul d'une nation ayant un traité avec la Chine.

A la Cour mixte française, c'est le tribunal ordinaire, c'est-à-dire le magistrat chinois et l'interprète du consulat, qui connaissent de l'affaire dans les deux cas.

Nombreux sont les services rendus par les Cours mixtes. On peut leur reprocher pourtant d'être trop souvent, si on regarde principalement la Cour internationale, en contradiction avec les règlements ou les traités. D'après la convention de Tchefou, le procès doit être jugé par l'autorité nationale du défendeur et c'est sa propre loi qui doit être appliquée, le représentant du demandeur n'assistant aux débats que pour surveiller la procédure dans l'intérêt de la justice. En fait, le rôle de l'assesseur n'est nullement aussi effacé et c'est la règle de l'équité qui est toujours appliquée. Son rôle est trop anormal et la valeur de la Cour mixte dépend en grande partie de la valeur de l'assesseur. Que celui-ci possède du tact et de l'autorité, qu'il sache s'imposer au magistrat chinois, et sa présence sera utile. S'il est de caractère effacé ou faible, sa présence est non seulement

inutile, elle est même nuisible, par la consécration qu'elle donne ou semble donner aux décisions du juge chinois, dans le cas où ces décisions ne seraient pas conformes à la justice ou à l'équité.

Sans doute, si on se tourne vers la Cour mixte française, on ne constate plus cette contradiction entre les traités et la façon dont les procès y sont jugés. L'absence de règlements donne une liberté d'action beaucoup plus grande aux juges de la Cour mixte française, dont la situation est ainsi privilégiée.

Il existe, en outre, dans les règlements de la Cour mixte internationale, une lacune regrettable. Sans être partisan d'une procédure compliquée, on peut souhaiter l'établissement d'un système fixe de juridiction au lieu du système assez arbitraire qui fonctionne à l'heure actuelle. On conçoit aisément les difficultés et les lenteurs qui peuvent parfois résulter de cette absence de règlements. Les tribunaux mixtes sont compétents en matière commerciale (règlements de 1869) et même en matière maritime. Or, pas le moindre règlement n'a été établi pour la marche à suivre dans ces procès qui peuvent être des plus compliqués. La balance n'est pas égale dans les contestations qui vont survenir entre un commerçant étranger et un commerçant indigène. L'étranger qui aura signé le contrat est généralement le représentant d'une société dûment enregistrée, dont les apports sont net-

lement établis, les membres désignés et les responsabilités des membres de cette société sont clairement indiquées. La tenue obligatoire de livres de commerce permet le contrôle le plus rigoureux sur ses opérations commerciales. Que le résultat en soit heureux ou malheureux, tous les biens du contractant seront saisis et le tribunal appliquera une loi précise et connue, de laquelle il est impossible au juge de s'écarter.

Que trouvons-nous du côté des Chinois ? Rien de semblable : la plus grande difficulté à connaître la situation financière du commerçant, une tenue de livres de commerce, mais irrégulière, où rien n'est coté ni paraphé, une loi sévère mais imprécise, qui mettra parfois en prison le débiteur et sa famille, mais ne le déclarera pas en faillite. C'est ici surtout qu'il était utile de proclamer le principe de l'équité, qu'il fallait que les deux juges eussent à examiner de concert les circonstances du contrat. Or, qu'avons-nous ? La convention de Tchefou décide qu'aussi longtemps que les lois des deux pays différeront l'une de l'autre, il ne peut y avoir qu'un principe à suivre dans les procès mixtes en Chine, c'est-à-dire que le procès doit être examiné par le juge de la nationalité du défendeur « *namely, that the case is tried by the official of the defendant's nationality* », et que le magistrat de la nationalité du demandeur peut seulement assister pour surveiller la procédure dans l'intérêt de la

justice. Il ne peut que protester contre la marche de la procédure. La loi applicable est celle du défendeur. « *The law administered will be the law of the nationality of the officer trying case.* » Quelle sera la valeur de cette protestation ? Quel en sera le résultat ? Il n'y en a point d'autre de prévu que l'appel, qui confirmera généralement la sentence de la Cour mixte. Si le juge chinois a appliqué sa loi nationale, est-il possible de s'élever contre sa sentence au nom de l'équité, alors que l'on a déclaré que la loi applicable est la loi du défendeur.

Le traité de Tientsin entre la Chine et la France, dans son article XXXVII, stipule : « Si des Chinois, à l'avenir, deviennent débiteurs de capitaines ou de négociants français et leur font éprouver des pertes par fraude ou de toute autre manière, ceux-ci n'auront plus à se prévaloir de la solidarité qui résultait de l'ancien état de choses ; ils pourront seulement s'adresser, par l'entremise de leurs consuls, à l'autorité locale, qui ne négligera rien, après avoir examiné l'affaire, pour contraindre les prévenus à satisfaire leurs engagements suivant la loi du pays. »

La solution différente adoptée pour les causes civiles mixtes ou les causes commerciales ne s'explique point à notre avis. Pourquoi ne pas soumettre le différend au jugement des autorités chinoise et française ? N'était-ce pas principalement en matière

commerciale que des litiges devaient être soulevés ? Il était plus facile à la Cour mixte française, qui n'avait point de règlements, de choisir un tempérament à cette procédure. C'est le juge chinois qui juge l'affaire en droit, mais, en fait, on peut affirmer que c'est l'avis de l'assesseur qui prévaut généralement. La coutume s'est établie maintenant, a été acceptée et a maintenant à Shanghai force de loi.

Il y a encore des Cours mixtes à Hank'ou ; celles-ci n'ont aucun statut écrit. La Cour française a commencé à fonctionner en 1903 au consulat de France et a été, depuis, transportée au yamen du vice-roi. Les autorités chinoises tentent d'ailleurs de les amoindrir.

Les *Land Regulations and Bye-Laws for the foreign Settlement of Kulangsu* (Amoy, 10th january 1902) prévoyaient l'établissement, à Kulangsu, d'une Cour mixte établie sur le modèle de la Cour mixte internationale de Changhaï (1).

(1) Art. 12. — The Chinese Government will further establish on Kulangau a Mixed Court on the lines of the mixed Court at Shanghai, and will appoint an experienced officer to preside tereat with a sufficient staff. Such officer will receive special authority from the Taotai of Amoy and thé Foreign Board of Fohkien empowering him to deal with all police cases occurig within the Settlement and in which Chinese are defendants. In case of a more serious crime being comited by a Chinese the accused shall, after preliminary examination

Cette hostilité des autorités chinoises contre les Cours mixtes, leur tendance à réclamer la suppression des juridictions étrangères, se sont particulièrement manifestées à Tientsin. En 1896, en 1904 et 1908, le corps consulaire de cette ville a réclamé la création à Tientsin d'une Cour mixte internationale semblable à celle de Shanghai. Mais il s'est heurté à une fin de non-recevoir continuelle et obstinée. Il eût fallu profiter des événements de 1900 pour l'imposer. En réponse aux démarches du doyen du corps consulaire, les autorités locales du Tcheli proposaient la compétence d'un tribunal chinois, le Chen pan t'ing, dont une section devait connaître des procès mixtes où le défendeur était chinois. Elles se réclamaient de l'article XII du traité de commerce anglo-chinois, signé à Changhaï le 8 septembre 1902, des articles XV

at the Mixed Court, be handed over, with a report on the case, to the territorial officials to take his trial,

The Mixed Court will also be empowered to deal with all civil cases in which any Chinese resident in the Settlement is defendant, and any judgement given by him in such cases shall be executed if necessary by the territorial officials on the mainland and in Amoy.

Provided always that in any case, whether civil or criminal, in which a foreigner is concerned the Consul of his nationality or an officer deputed by him shall sit as an Assessor with the Mixed Court Magistrate.

Should the Assessor dissent from the finding of the Mixed Court Magistrate the case may be appealed to a higher Court consisting of the Taotai, with the Consul of the foreigner's nationality as Assessor.

Nous verrons plus loin les tribunaux mixtes de Kouang Tcheou wan et de Weihawei.

du traité de commerce sino-américain et XI du traité sino-japonais, signés tous deux à Changhaï le 8 octobre 1903, par lesquels ces gouvernements avaient promis à la Chine de renoncer à leur privilège d'extra-territorialité lorsque le degré de perfection des lois et des tribunaux chinois justifierait cette mesure, et de lui fournir assistance en cette occasion. Il était difficile aux consuls de ces trois puissances de se refuser à l'expérience proposée.

Le consul anglais, doyen du corps consulaire, proposa à ses collègues d'accepter provisoirement la juridiction de Chen pan t'ing, dont la section mixte commença à fonctionner en 1907. L'époque était on ne peut plus favorable à l'expérience tentée. Le marché subissait une crise terrible, provenant des accumulations de marchandises lors de la guerre russo-japonaise dont la fin fermait les débouchés espérés, de la livraison de ces marchandises à trop long crédit et de la baisse de l'argent. De nombreuses actions furent intentées par des maisons européennes à leurs débiteurs chinois devant la juridiction du Chen Pan t'ing. C'était sa faillite à bref délai.

Les autorités chinoises reconnurent elles-mêmes, après les nombreuses plaintes qu'elles reçurent des consulats, l'insuffisance de leurs juges et de leur tribunal. Elles changèrent les juges, en nommèrent de plus compétents et proposèrent, le 16 janvier 1908,

un règlement en douze articles relatif aux différends mixtes. Il est intéressant d'y lire les difficultés que le tribunal chinois énumère dans le préambule de sa pétition au taotaï : « Ce sont toujours des affaires d'argent dans lesquelles il n'y a souvent aucune preuve certaine fournie et où il est impossible de savoir qui a raison. Ou bien il arrive que le défendeur n'a aucun patrimoine et aucun bien..., ou bien le demandeur ne se présente pas au tribunal..., ou bien le défendeur se réfugie sur les concessions pour ne pas obtempérer à la citation..., ou bien il s'enfuit à l'extérieur et on ne peut l'interroger. Et nos magistrats, malgré leur bonne volonté, sont sans moyen pour arriver à une solution: Les consuls ignorent ces difficultés et arrivent à douter de la sincérité des juges chinois. Les commerçants étrangers ne veulent pas accorder de réduction que nos magistrats ne peuvent ordonner à cause des traités. Ils ne peuvent qu'accorder des délais et les procès n'en finissent plus. »

Pour remédier à ces divers inconvénients, le Chen Pan t'ing proposait aux consuls, par l'intermédiaire du taotaï, diverses mesures indispensables, disait-il, pour régler les vieux procès. Les débiteurs chinois verraient désormais leurs biens confisqués ou seraient punis de prison. Les peines devaient être les suivantes :

Dette de 8.000 dollars et au-dessus, 3 ans de prison.

Dette de 5.000 à 8.000 dollars, 2 ans et demi de prison.

Dette de 3.000 à 5.000 dollars, 2 ans de prison.

Dette de 2.000 à 3.000 dollars, 1 an et demi de prison.

Dette de 1.000 à 2.000 dollars, 1 an de prison.

Dette de 500 à 1.000 dollars, 6 mois de prison.

Dette de 300 à 500 dollars, 3 mois de prison.

Dette de 100 à 300 dollars, 1 mois de prison.

Le règlement décidait que le demandeur étranger devait se présenter ou se faire représenter au tribunal dans les deux mois qui suivront la demande ou l'affaire sera classée.

Il établissait aussi que, dans le cas où il y aurait d'autres créanciers que le demandeur, le débiteur chinois pouvait faire abandon de tous ses biens, meubles ou immeubles, entre les mains du magistrat, pour qu'ils soient vendus et que le prix en soit partagé entre les créanciers au prorata de leurs créances. L'année suivante, d'ailleurs, dans un règlement de faillite obtenue après plusieurs années de réclamation, une des trois maisons créancières obtenait deux dixièmes de l'actif prélevés avant la distribution, sous le prétexte qu'elle avait indiqué aux magistrats l'existence d'un immeuble possédé par le débiteur.

C'était, néanmoins, un progrès. Mais le corps consulaire avait eu trop peu à se louer de son acceptation provisoire du Chen Pan t'ing pour lui donner une sorte de consécration définitive en acceptant ce règlement. Le corps consulaire se décidait à tenter un nouvel essai en faveur de l'établissement d'une Cour mixte et chargeait M. Claudel, consul de France, de rédiger un memorandum à cet effet. M. Claudel, après avoir constaté l'expérience désastreuse du Chen Pan t'ing, réclamait l'institution d'une Cour mixte et présentait un règlement à cet effet. Le memorandum établissait l'égalité absolue des magistrats chinois et européen et proposait des règles de procédure en matière commerciale. Il demandait que le débiteur chinois, mis en état de faillite, fût empêché de faire partie de la Chambre de Commerce et de toute organisation ayant un caractère officiel, que la gestion de ses affaires lui fût retirée, confiée à un curateur nommé par les deux magistrats. Le memorandum fut soumis au corps diplomatique, qui l'approuva, et présenté au vice-roi de la province. Celui-ci fit attendre sa réponse et on continua à se servir du Chen Pan t'ing. L'attitude de cette Cour allait amener un conflit qui n'est toujours pas solutionné.

A la fin de 1909, une lettre du Chen Pan t'ing avisait les consuls que le règlement de ce tribunal plaçait les consuls ou leurs représentants qui venaient au Chen Pan t'ing sur un siège réservé à cet effet der-

rière le tribunal ; qu'en effet, s'ils étaient admis aux débats, c'était, non comme juges, mais afin de pouvoir contrôler l'exercice de la justice. Et le Chen Pan t'ing basait son argumentation sur la convention de Tchefou et prétendait qu'il avait été fait ainsi dès le début des sessions, que c'était à tort que, par suite de politesse et d'oubli du règlement, un juge avait laissé les assesseurs s'asseoir sur le même banc que lui. Les consuls protestèrent, arguant de la coutume, de l'égalité des magistrats chinois et des assesseurs, prétextant que la nouvelle mesure faisait jouer à l'assesseur un rôle subalterne qu'il était impossible d'accepter, que sa présence devenait inutile. Le consul de France avait plus beau jeu que certains de ses collègues. Il répondit que la France n'avait pas donné son adhésion à la convention de Tchefou, qu'il fallait donc se référer à l'article XXXV du traité de Tientsin, « le consul requerra l'assistance du fonctionnaire chinois et tous deux, après avoir examiné conjointement l'affaire, statueront suivant l'équité ». Le Chen Pan t'ing proposa alors, afin de terminer cette discussion et de montrer sa bonne volonté, « de faire asseoir les consuls ou leurs délégués sur un siège à la même hauteur que celui du magistrat, mais légèrement éloigné ». Sur ces entrefaites, le Chen Pan t'ing avertissait le consulat de France qu'une affaire mixte, dans laquelle un Français était plaignant, devait venir le sur-

lendemain au rôle du tribunal. Le délégué du consul s'y présenta ; il fut reçu très aimablement d'ailleurs, par le directeur du Chen Pan t'ing et le juge ayant déjà occupé dans des séances précédentes relatives à cette même affaire. Ce ne fut qu'au bout d'un moment de conversation que le directeur du tribunal chinois lui déclara que son siège avait été placé à la hauteur du tribunal, mais de côté, et que le règlement défendait à l'assesseur étranger de prendre part aux débats, que le règlement était formel et que le corps consulaire avait accepté la compétence de ce tribunal. L'assesseur répondit qu'il lui était impossible d'accepter, que jusqu'alors il avait été toujours traité dans ce même tribunal comme l'égal du magistrat chinois, qu'il avait pu, et dans cette même affaire et avec le même magistrat, prendre la parole et interroger les parties, qu'il était obligé de se retirer. Ainsi fut fait.

Les autres consulats agirent de même et actuellement les affaires mixtes se règlent par l'intermédiaire des légations quand elles ne peuvent pas s'arranger à l'amiable. Il faut cependant signaler que les particuliers continuent parfois à s'adresser au Chen Pan t'ing directement, quitte à aller ensuite protester auprès du consul quand la sentence ne leur donne pas satisfaction.

Sans nier les nombreux services que les Cours mixtes de Changhaï ont rendus et rendent encore, en

présence pourtant des difficultés qu'elles ont suscitées par leur fonctionnement, leurs règles de compétence, leur absence de procédure, on peut peut-être ne pas souhaiter la multiplication de tribunaux semblables en Chine. Et puisque l'époque n'est pas encore arrivée où la Chine ait des chances de voir abandonner par les nations étrangères les privilèges que leur accorde l'extra-territorialité, malgré les promesses politiques contenues dans les traités anglais, américain et japonais, c'est vers d'autres tribunaux, vers les tribunaux mixtes d'Egypte, qu'il faut se tourner, c'est sur eux, dont le fonctionnement ne soulève point de récrimination, qu'il faudrait prendre exemple.

Avant de montrer les avantages que l'application en Chine de tribunaux conçus sur le modèle des tribunaux égyptiens apporterait à tout le monde, disons de suite que nous ne pensons pas que le gouvernement chinois, ou plus encore peut-être le peuple chinois, accepte jamais une réforme semblable, même provisoire, même comme acheminement à la reprise totale des droits de juridiction.

C'est un ministre du khédive, l'arménien Nubar Pacha, qui, le premier, eut l'idée de l'organisation des tribunaux mixtes, composés de juges indigènes et européens, qui connaîtraient des procès entre Euro-

péens de nationalité différente, ou entre Européens et indigènes. Son projet fut d'abord soumis à une commission internationale, composée des consuls généraux des principales puissances réunis au Caire le 18 octobre 1869. En 1873, une nouvelle commission se réunissait à Constantinople et présentait aux puissances un règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte.

L'accord ne put se faire de suite ; des concessions étaient réclamées que le gouvernement égyptien ne voulut d'abord pas accorder. C'est surtout en France que les avis étaient le plus partagés et, alors qu'à la fin de 1873 toutes les puissances avaient adhéré au projet de réforme, l'assentiment de la France ne fut donné qu'à la fin de 1875. Elle ne pouvait pas d'ailleurs songer à garder seule la compétence de ses tribunaux consulaires dans les procès mixtes. Nos nationaux eussent été privés de tout recours, aussi bien contre leurs débiteurs étrangers que contre leurs débiteurs indigènes.

La mise en vigueur des nouveaux tribunaux a commencé le 1^{er} janvier 1876. C'était un essai. Dans le cas où l'expérience ne semblerait pas concluante, au bout de cinq ans, on devait revenir à la règle « *actor sequitur forum rei* ».

L'Egypte eut alors trois sortes de juridictions : les tribunaux indigènes, compétents pour tous différends entre indigènes, excepté en matière immobi-

lière ; les tribunaux consulaires, qui connaissent des différends entre nationaux, à l'exception des contestations d'ordre immobilier, des différends entre nationaux et indigènes et étrangers dans les questions de statut personnel, des différends où les consuls ou leurs agents sont parties intéressées ; et enfin les tribunaux mixtes.

La compétence de ces derniers s'étend aux contestations, en matière commerciale, entre indigènes et étrangers et entre étrangers de nationalité différente (1), en dehors du statut personnel. « Ils connaissent aussi de toutes les actions réelles immobilières, entre toutes personnes, même appartenant à la même nationalité. » A plusieurs reprises, le gouvernement égyptien a demandé que les tribunaux indigènes fussent compétents pour les actions réelles immobilières qui s'élevaient entre indigènes et il s'appuyait pour cette prétention sur la solution qu'avait adoptée la Cour d'Alexandrie. Les commissions internationales qui furent chargées d'étudier cette proposition la rejetèrent, estimant que l'unité de législation et de juridiction est nécessaire relativement au droit foncier, dans l'intérêt même du pays.

Aux termes de l'article 10, ces tribunaux sont encore compétents pour les procès qui s'élèvent « entre

(1) Régl. 28 juin 1875, tit. I, art. 9 (modifié en 1900).

le gouvernement, les administrations, les daïras de S. A. le Khédive et les membres de sa famille et les étrangers ».

Ils peuvent aussi (article 11) juger, sans « pouvoir interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative, les atteintes portées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administration ». Lorsque l'acte administratif lèse ou viole un droit légitimement acquis, cela suffit pour donner lieu à la compétence du tribunal, qui jugera suivant les règles du Code civil. Mais les tribunaux mixtes sont allés plus loin. Ils ont décidé que la perception de taxes établies sur les Européens, sans l'autorisation expresse de leurs gouvernements, causait un préjudice dont il pouvait être dû réparation (1).

L'article suivant excepte de la compétence des tribunaux mixtes les demandes des étrangers contre un établissement pieux en revendication de la propriété d'immeubles possédés par cet établissement, mais cela tient à la particularité de la loi musulmane.

La compétence en matière immobilière a entraîné la compétence en matière d'hypothèque, non seulement sur sa validité, mais encore sur toutes ses conséquences.

En ce qui concerne les faillites, les actes de ban-

(1) Alexandrie, 29 avril 1880, 28 décembre 1882, 4 février 1885.

queroute frauduleuse avaient d'abord été, sur l'insistance du gouvernement français, laissés à la juridiction de l'intéressé (procès-verbal du 10 novembre 1874). Ils sont maintenant de la compétence des tribunaux mixtes.

Les Codes applicables, calqués sur les nôtres par un jurisconsulte français, ont été acceptés par les puissances. Il ne peut y avoir de changements ou additions sans que ces changements ou additions soient approuvés par les puissances.

L'article 1^{er} du règlement d'organisation judiciaire prévoit l'établissement de trois tribunaux de 1^{re} instance à Alexandrie, au Caire, à Zagagig, et l'article 3, d'une Cour d'appel à Alexandrie. Le tribunal de Zagagig, d'abord transféré à Ismailia, le fut à Mansourah en 1878. Il a été ensuite supprimé en 1881, rétabli en 1888, et sa suppression a été de nouveau demandée par le gouvernement égyptien, mais refusée par les puissances.

Chacun de ces tribunaux devait être composé (art. 2) de sept juges : quatre étrangers et trois indigènes, et la Cour d'appel, de onze magistrats : quatre indigènes et sept étrangers. La faculté qu'accordait l'article 4 d'augmenter le nombre des magistrats a été utilisée. Ils comprennent actuellement : la Cour d'appel, quatre indigènes et neuf étrangers ; le tribunal d'Alexandrie, treize étrangers et sept indigènes ; celui

du Caire, neuf étrangers et cinq indigènes : celui de Mansourah, quatre étrangers et trois indigènes.

Leur nomination et leur choix dépend du gouvernement égyptien, mais celui-ci n'engagera que les personnes munies de l'acquiescement et de l'autorisation de leur gouvernement.

Les juges sont inamovibles et dépendent, au point de vue disciplinaire, de la Cour d'appel. Ce sont des conventions diplomatiques spéciales qui ont établi la répartition des juges étrangers entre les diverses puissances.

Le président du tribunal est un magistrat indigène, dont les fonctions sont plutôt honorifiques ; c'est le vice-président étranger qui remplit en fait les fonctions dévolues à un président de tribunal.

Il y a en outre, auprès de chaque tribunal, des huis-siers, greffiers, commis-greffiers et interprètes assermentés.

Un barreau a été établi en Egypte devant la Cour d'appel ; il faut avoir le diplôme d'avocat pour représenter et défendre les parties. Les avocats peuvent occuper comme mandataires devant les tribunaux de 1^{re} instance. Ils ont la charge de faire les actes de procédure et ressemblent plus à nos avoués plaidants qu'à nos avocats.

L'institution en Chine de tribunaux semblables serait appelée à y rendre les plus grands services. Les

règles actuelles qui président à la solution des conflits mixtes sont insuffisantes. Si la règle « *actor sequitur forum rei* » entraîne de nombreux inconvénients, même en matière de procès entre étrangers, à plus forte raison en entraîne-t-elle lorsque les étrangers ont affaire aux juges indigènes, qui n'ont guère montré jusqu'ici de compétence quelconque ou surtout de bon vouloir. Et l'on est amené à voir les procédés regrettables, tels que mises à l'index ou compensations arbitraires, que suivent trop souvent les parties à l'heure actuelle. La règle de l'équité ne peut guère suffire et on ne peut croire que les consuls, qui se heurtent à des fins de non-recevoir sans nombre, soient disposés à se montrer exigeants vis-à-vis de leurs nationaux lorsque ceux-ci seront dans leur tort.

Les Cours mixtes de Changhaï ou de Hank'eou, dont les règles de compétence manquent de bases solides, ont amené trop de conflits d'attributions, conflits toujours regrettables, pour que l'on soit tenté d'en demander l'application générale. Elles ne pourraient d'ailleurs qu'envisager la solution des conflits entre Européens et Chinois. Il faudrait des tribunaux compétents pour les contestations entre Européens de nationalité différente, contestations de plus en plus nombreuses, contestations de plus en plus ardues à solutionner sur le territoire des concessions, où viennent se heurter les juridictions étrangères. Non seu-

lement les puissances y trouveraient toute satisfaction, ainsi que cela a lieu en Egypte, — aussi, c'est en vain que les intrigues anglaises ont tendu à restreindre sa compétence, la prorogation en a été demandée et accordée, — mais le gouvernement chinois n'aurait qu'à s'en féliciter. Les tendances chinoises actuelles, de reprendre sur le territoire de l'empire l'exercice de la juridiction, y trouveraient en partie satisfaction. Le jour n'est pas encore venu où il sera possible d'abandonner ce privilège de l'extra-territorialité. Ce serait, au moins pour les nationalistes chinois, un premier pas de fait. Cette institution aurait de plus l'avantage de familiariser les juges chinois, que l'on pourrait choisir parmi les étudiants en droit des Facultés d'Europe, d'Amérique ou du Japon ou des Facultés de Chine. En contact journalier avec leurs collègues étrangers, ils acquerraient ainsi la pratique qui leur manque. Les gouvernements étrangers ont offert le concours de leurs légistes pour la réorganisation judiciaire de la Chine, réclamée autant par les indigènes que par les étrangers. Les magistrats étrangers seraient tout désignés pour prêter leur concours à cette œuvre.

Un ensemble de règlements spéciaux pourrait être appliqué par ces Cours, en attendant que soit achevée la réforme des Codes chinois.

Une Cour d'appel pourrait être établie à Changhaï

et des tribunaux de première instance à Changhaï, Tientsin, Hank'ou, Canton, Tchefou. Le droit de délégation de justice sommaire, qui a été accordé aux tribunaux égyptiens pour suppléer à l'absence des tribunaux de paix et de conciliation, en vain réclamés par les jurisconsultes français, devrait être accordé à ces tribunaux. Le Code de procédure fixerait la compétence de ces délégués. Le nombre des tribunaux ne serait point d'ailleurs restrictif.

Leur organisation, leurs règles de compétence pourraient être établies sur le modèle du règlement d'organisation judiciaire en Egypte. Il a fait ses preuves.

C'est dans leur établissement que l'on trouverait la solution des problèmes épineux qu'amène sur les concessions la présence de nombreux étrangers.

Ainsi, en matière immobilière, dans l'état actuel des choses, chacune des concessions étrangères d'un port ouvert, et il peut y en avoir neuf comme à Tientsin, a des règlements obligatoires en cas de vente ou d'achat de terrains. Sur la concession française, tout acheteur de terrain s'engage à faire enregistrer, au consulat de France, tous les contrats dont ce terrain sera l'objet : vente, hypothèque, etc. Un étranger propriétaire d'un lot de terrains a vendu à un étranger d'une autre nationalité, sans en aviser la chancellerie, une parcelle de terrain sise sur la concession

française. Ce nouvel acquéreur, désirant céder à son tour ladite propriété, s'adresse, quelques années plus tard, au consulat. Quelle sanction adopter en pareil cas ? Le vendeur actuel doit d'abord faire enregistrer son premier acte d'achat et on n'enregistrera son acte de vente qu'après cette formalité remplie. Mais il a pu être de bonne foi. Quel sera le tribunal compétent ? Le tribunal français, tribunal de la situation des immeubles, mais la concession française n'est pas territoire français.

Sera-ce le tribunal du défendeur ?

Si la partie s'est liée en acceptant les règlements municipaux, cet engagement pourra être sanctionné comme toute obligation de droit civil contractée librement et non contraire au droit public. Mais quelle sera la sanction ? Le tribunal étranger n'est pas tenu de sanctionner les règlements de la concession française ; s'il le fait, comment le fera-t-il ? S'il l'a fait, il faut que son jugement obtienne l'exequatur du tribunal consulaire français pour être exécuté sur notre concession. S'il n'est pas exécuté, il y a une situation de conflit qui paraît insoluble.

On a cherché récemment un remède à ces inconvénients. La solution proposée a été l'acceptation du tribunal et de la loi du pays de la concession par tous les étrangers qui y habitent. Cette proposition a été rejetée, elle se heurtait au principe fondamental de la

juridiction consulaire, qui couvre les nationaux, mais ne couvre qu'eux. Nul ne peut, d'ailleurs, renoncer de sa propre volonté à sa propre juridiction.

Les mêmes inconvénients se présentent, mais alors avec plus de fréquence, pour l'application des règlements d'administration proprement dite ou de police. Sur les concessions étrangères, internationales ou uninationales, la Chine a renoncé presque totalement à ses droits de souveraineté et l'administration locale est aux mains des étrangers, concessionnaires des terrains. Mais la puissance qui exerce ses droits d'administration et de police ne peut soumettre à son pouvoir administratif que ses propres nationaux. Qu'un étranger vienne habiter sur une concession française ou qu'un Français aille s'installer sur une concession étrangère, il continue à ressortir à son tribunal consulaire et à son consulat. Il n'en est pas moins obligatoirement d'édicter des règlements municipaux nécessaires pour faire respecter l'ordre public. Des peines de simple police frapperont les nationaux qui les enfreindront.

Il ne sera pas toujours facile d'obtenir raison des étrangers qui se seront rendus coupables d'infraction à des règlements municipaux ou à des ordonnances consulaires. Des tribunaux consulaires ont parfois refusé de reconnaître la validité des règlements municipaux. En 1907, un juge, saisi d'une plainte contre

un de ses nationaux, prétendit ne pas comprendre l'article du règlement en vertu duquel on réclamait une sanction. La traduction en langue française lui fut fournie. Il répondit alors que son tribunal n'avait pas compétence pour appliquer des règlements de police établis par un consul étranger. Seul, le système de rétorsion peut amener, dans certains cas, plus de complaisance de la part des tribunaux qui acceptent cette façon de voir.

Le chef de la police municipale est autorisé, dans certains cas, à pénétrer chez les particuliers, afin de contrôler l'exécution des mesures d'hygiène, etc. Il faut obtenir l'autorisation du consul étranger avant de pénétrer dans le domicile d'un de ses ressortissants, même pour dresser un simple procès-verbal à un des boys de cet étranger, qui aura jeté, par exemple, des ordures ménagères sur la rue.

Qu'un crime ou une infraction grave se produise, même difficulté. On ne pourra, ou arrêter le coupable étranger, ou même saisir chez lui, ou encore l'empêcher de déménager, tant que le mandat d'arrêt ou ordonnance de saisir n'aura été présenté à son consul et revêtu de son visa. Qu'un coupable français ou chinois se réfugie dans une maison habitée par un étranger, même procédure difficile et parfois bien lente, si le cas se produit lorsque les bureaux sont fermés.

On a, pour pallier dans une certaine mesure à ces

difficultés, trouvé deux moyens : l'un consiste à faire signer par les étrangers, lors de l'achat de terrain sur une concession, l'engagement écrit de se soumettre aux règlements, et l'autre à faire approuver les règlements par le corps diplomatique.

Le premier est insuffisant, car s'il on peut reconnaître à cet engagement le caractère d'un contrat de droit privé, on ne peut lui reconnaître aucun caractère pénal. De plus, cet engagement, que les consuls font introduire dans tous les contrats d'achats de terrains, frappent surtout les propriétaires.

Quant au second, il permet de punir l'étranger réfractaire aux règlements ; la condamnation du consul aura toutes les apparences d'une sanction. En effet, l'approbation donnée par le corps diplomatique aux règlements municipaux a pour effet de les assimiler pleinement à ceux qui sont faits par les consuls respectifs de chacun des ministres et de les rendre ainsi exécutoires devant les tribunaux consulaires.

Les ordres en conseil anglais prévoient que le ministre de la Grande-Bretagne peut, par arrêtés et avec approbation du Foreign Office, rendre exécutoires toutes lois et règlements locaux et en prescrire l'application, sous peine de l'emprisonnement jusqu'à trois mois et de l'amende.

La légation de France n'a pas un pouvoir aussi étendu. L'article 75 de la loi du 28 mai 1836 l'autorise

à promulguer, comme règlements consulaires, les règlements locaux qu'elle accepte ; leur infraction entraîne dès lors des peines de simple police. Les autres puissances font de même.

Mais cette application demeure subordonnée à l'acceptation formelle de chaque légation, parfois difficile à obtenir, principalement en matière d'expropriation.

Il est une autre difficulté qui se soulève en matière de taxes municipales. Les tarifs de perception des revenus municipaux, la répartition des taxes entre les contribuables, le mode de recouvrement de l'impôt sont de la compétence des municipalités, et le consul est tenu de rendre exécutoires les décisions prises par le Conseil à ce sujet. Le Conseil municipal, qui est compétent pour les demandes en décharge et en réduction de l'impôt, ne l'est pas pour retard ou refus de paiement. C'est encore devant le tribunal consulaire du délinquant que le Conseil municipal devra porter plainte. En fait, on a adopté, sur toutes les concessions, un moyen plus expéditif. La municipalité, agissant alors comme pourraient le faire des entreprises privées, coupe le courant, refuse l'eau aux propriétaires qui ne se sont pas libérés de leurs taxes d'eau ou d'électricité, mais toutes les taxes n'ont pas ce caractère et ne peuvent être l'objet de mesures sem-

blables. Pourrait-on priver d'eau un propriétaire sous le prétexte qu'il n'a pas acquitté la taxe foncière ?

Il resterait bien une autre mesure, mais d'un caractère trop grave pour qu'on n'hésite point à l'employer, ce serait l'expulsion de la concession de l'étranger qui se refuse à l'application des règlements ou au paiement des taxes.

La solution serait toute trouvée avec la création de tribunaux mixtes semblables aux tribunaux mixtes d'Egypte. Il faudrait qu'ils puissent connaître toute contravention et pour quelque personne que ce soit. Cette disposition pourrait être facilement acceptée par les puissances, qui auraient toutes des représentants dans le tribunal mixte. Le juge de simple police est, en Egypte, un magistrat de 1^{re} instance désigné par ses collègues. Le choix ainsi fait écarte toute récrimination possible. Le tribunal correctionnel est composé de trois juges, dont un indigène et deux étrangers, et de quatre assesseurs étrangers (art. 3, t. II). La moitié des assesseurs sont de la nationalité de l'inculpé ou, à leur défaut, de la nationalité qu'il choisit.

Un autre avantage de ces tribunaux mixtes serait, en matière criminelle, de pouvoir juger en Chine même les cas qui se présenteraient.

On a cependant critiqué l'existence de ces tribunaux, en soutenant que « la justice extra-territoriale

serait une justice consulaire ou qu'elle ne serait pas (1) », qu'il fallait craindre, en effet, de tomber dans le fâcheux dilemme suivant: « Les Cours mixtes, ayant juridiction générale, dépendront du gouvernement indigène, et les étrangers ne regarderont pas comme certaines leurs garanties, ou les Cours mixtes seront indépendantes, auront une majorité étrangère et constitueront un Etat dans l'Etat (2). »

(1) FÉRAUD-GIRAUD, *Les justices mixtes dans les pays hors chrétienté*.

(2) « Exterritorialité et tribunaux mixtes de l'Extrême-Orient », *Journal de droit international privé*, 1875, p. 174 et 175

DEUXIÈME PARTIE

LES CONCESSIONS ÉTRANGÈRES

CHAPITRE PREMIER

Leur origine

Les *settlements* ou concessions étrangères en Chine sont d'origine relativement récente. Mais ces groupes d'étrangers, réunis dans un quartier spécial, avec une administration propre, sur un territoire qui n'est point celui de leur nation, ont existé autrefois ; ils n'ont point pris naissance en Chine.

L'histoire des relations commerciales entre les nations nous en fournit plusieurs exemples qui se rapprochent plus ou moins de ceux-là. La diversité de langues, de mœurs, de coutumes, tendait, ainsi que le désir d'une sécurité plus grande, à se faire grouper le plus possible les étrangers que la population ne regardait pas toujours d'un œil très bienveillant. Et, de

la part du pays où ils s'installaient, cette assignation de quartiers propres était une précaution. On ne voulait point que leur nombre pût s'accroître indéfiniment. Leur mise à part des indigènes rendait plus rares les chances de conflit entre ceux-ci et les étrangers, et, à une époque où les guerres étaient fréquentes, la réunion des étrangers constituait en même temps une garantie pour les mesures d'expulsion à prendre. De ce désir commun étaient nées facilement ces concessions, où se développèrent peu à peu les administrations communales, les Assemblées de la Nation et les privilèges des droits de juridiction, du chef de la factorerie d'abord, du consul ensuite.

Lorsque les Turcs arrivèrent en 1453 à Constantinople, ils trouvèrent les Européens d'autre nationalité que les Grecs établis en des quartiers séparés. Ils ne changèrent rien à cet état de choses dont s'accommodaient leurs idées religieuses. Les riches et puissantes cités de l'Adriatique, Venise, Gênes et Florence, avaient, après les croisades, dirigé tous leurs efforts vers l'Orient. Les empereurs grecs de Constantinople leur assignaient bientôt des quartiers séparés. Peu à peu, à mesure que leur nombre et leurs richesses s'accroissaient, les colonies italiennes augmentaient leurs prérogatives. Ainsi, à Byzance, le quartier cédé aux Gênois devint un beau jour une ville fortifiée, murée.

Il en était de même dans le nord de l'Europe. Des villes du nord de l'Allemagne, ayant à leur tête Hambourg, Lubeck et Brême, s'étaient liguées entre elles pour s'aider contre les attaques des nobles sur terre et celles des pirates sur mer. Devenues une véritable puissance, elles avaient monopolisé tout le commerce du nord de l'Europe. La Ligue hanséatique établit des comptoirs dans les divers pays avec lesquels elle avait des rapports commerciaux suivis. Il n'y avait pourtant pas, entre ses envoyés et les habitants des villes où ils s'installaient, des différences très profondes. Et, cependant, certains quartiers leur étaient assignés où ils devaient demeurer pendant le temps limité qu'ils passaient à l'étranger. La Ligue défendait à ses employés de s'y installer de façon définitive. Dans ces quartiers, dont on ne pouvait s'éloigner la nuit, la police était faite par des agents du comptoir et la justice y était rendue par les étrangers eux-mêmes, qui préféraient avoir recours à leurs juges naturels.

Cette situation devait durer jusqu'au milieu du xvi^e siècle. Elle dura plus longtemps en Afrique. Les premiers traités conclus avec des puissances africaines sont ceux de Venise et de Tunis en 1221 et 1251 et en 1236 entre Tunis et Pise (1). Le droit d'aborder et de s'établir n'était pas général ; ces traités le

(1) MAS-LATRIE, *Traités entre les chrétiens et les Arabes.*

restreignaient aux ports où il y avait un bureau de douanes. Dans ces ports, les chrétiens avaient le droit d'avoir un *fondouck* (comptoir). Ce *fondouck* était séparé du reste de la ville par des murs et formait le quartier frank. C'est en ce quartier, que devaient résider les chrétiens, le consul, qu'étaient construits l'église, les magasins. Les chrétiens y jouissaient d'une certaine autonomie, puisque les autorités ne pouvaient y faire d'arrestation avant de s'être entendues avec le consul, mais les étrangers ne pouvaient y faire élever de constructions (la douane en était chargée, ainsi que des réparations du *fondouck*), ni en sortir la nuit. Chaque soir, les autorités locales en fermaient les portes.

Si l'on en excepte les installations des Persans et des Arabes en Chine, les premières qui y furent faites par des étrangers datent du xvi^e siècle, dès l'instant où fut découverte la passe de Malacca. En 1514, les Portugais s'installaient à Canton, qui devait rester pendant de longues années le seul port accessible aux commerçants européens. Ceux-ci y étaient parqués dans leurs *hongs* ou factoreries, dont ils ne pouvaient s'éloigner, et qui rappellent singulièrement les *fondoucks* tunisiens, avec moins de privilèges toutefois. Les Portugais ne s'étaient pas tenus satisfaits de leurs établissements en ce port. En 1522, ils s'installaient à Ningpo, qui devenait leur établissement le plus flo-

issant de Chine. Son essor était tel qu'en 1542 on y trouvait un Sénat, deux églises, deux hôpitaux et plus de 4.000 Portugais. Cette colonie, installée à Liampo, en aval de Ningpo, fut complètement anéantie en 1542, à la suite d'actes de pillage commis par quelques Portugais. La fondation de Macao, dont nous avons parlé antérieurement, remonterait à cette époque, ainsi que celle d'Amoy, que fréquenteront les Hollandais et les Anglais jusqu'en 1730.

Mais tous ces établissements, en dehors de ceux de Canton, n'eurent qu'une durée des plus précaires. Il faut arriver aux traités sino-anglais, sino-français, sino-américain, pour trouver l'origine des concessions actuelles. Les Russes, cependant, sont traités de meilleure façon. En 1727, l'article V précité du traité de Nertchinsk autorisait à Pékin l'érection d'un temple et d'une maison pour la mission russe. L'article IV permet d'établir des maisons de commerce ordinaires sur les frontières respectives, près de Kiachta, sur le Seleng et à Nibtchoo, qui, « selon qu'on le jugera nécessaire, seront entourées de haies et de palissades ».

Le traité de Nankin, article 2, n'avait pas fait la moindre allusion à des *settlements*. Il autorisait les sujets britanniques à « résider avec leurs familles et à commercer dans les cinq villes de Canton, d'Amoy, de Foutchéou, Ningpo et Changhaï ». Le traité supplémentaire de Hoo mun chai, du 8 octobre 1843, dis-

posait, dans son article 7, que, dans les cinq ports ouverts, « les sujets britanniques pourraient construire des maisons d'habitation ou de commerce dans les endroits choisis par les consuls, de concert avec les autorités locales ».

Le traité de Wanghea contient les mêmes dispositions, article 17 : « *Citizens of U. S. shall enjoy all proper accomodation in obtaining houses and places of business, etc. The local authorities of the two Governments shall select in concert the sites for the foregoing objects, having due regard to the feelings of the people in the location thereof.* » Elles étaient reproduites dans l'article 22 du traité de Whampoa : « L'autorité locale, après s'être concertée avec le consul, désignera les quartiers les plus convenables pour la résidence des Français et les endroits dans lesquels pourront avoir lieu les constructions précitées. Le prix des loyers et des fermages sera librement débattu entre les parties intéressées et réglé, autant que faire se pourra, conformément à la moyenne des prix locaux... Le consul veillera à ce que les Français n'usent pas de violence ou de contrainte pour forcer le consentement des propriétaires. Il est bien entendu, d'ailleurs, que le nombre des maisons et l'étendue des terrains à affecter aux Français dans les cinq ports ne seront point limités et qu'ils seront déterminés d'après les besoins et les convenances des ayants droit. »

Cette clause devint peu à peu générale, soit par l'effet d'une stipulation expresse des traités (1), soit par celui de la clause de la nation la plus favorisée. Elle est reproduite dans les traités de Tientsin.

Il y avait une différence notable entre les traités conclus avec l'Angleterre, les Etats-Unis et la France et le traité de Kouldja, conclu avec la Russie en 1851. Les terrains qui seront assignés aux Russes pour leurs factoreries et maisons d'habitation, dans les villes d'Ili et de Tarbagatai, seront choisis par les autorités chinoises (art. XIII) ; il n'y est point question d'entente avec les consuls russes. De plus, « les sujets russes se trouvant dans la factorerie ne pourront circuler dans les faubourgs et les rues que munis d'un permis du consul ; sans ce permis, ils ne pourront sortir de l'enceinte (art. IX) ». Il leur était encore assigné des pâturages pour leurs bestiaux (art. XI).

En 1860, des factoreries sont autorisées à Kachgar, mais il est interdit aux Russes de se réunir « simultanément en nombre de plus de deux cents dans le même lieu (art. V) ».

Telles étaient les clauses des traités qui allaient être invoquées pour arriver aux *settlements* actuels.

(1) Traités avec la Suède 1847, art. 3 ; avec la Hollande 1863, art. 2 ; avec le Danemark 1863, art. 11 ; avec l'Espagne 1864, art. 5 ; avec la Belgique 1865, art. 11 ; avec l'Italie 1866, art. 11 ; avec l'Autriche 1869, art. 8 ; avec le Pérou 1874, art. 4 ; avec le Japon 1896, art. 4 et 14.

CHAPITRE II

Leur développement

La convention de Tchefou de 1876, section III (II), décide que « *at all ports opened to trade, whether by earlier or later agreement, at which no settlement area has been previously defined it will be the duty of the British Consul, acting in concert with his colleagues, the Consuls of the other Powers, to come to an understanding with the local authorities regarding the definition of the foreign settlement area* » (1).

Elle ne faisait que ratifier ce qui s'était passé dans la pratique. Pas plus, d'ailleurs, dans les concessions que dans les ports où il n'en est point, il ne s'agissait pour les étrangers d'un droit de propriété. Le caractère des concessions, leur administration, l'interprétation un peu large que certains consuls donnèrent aux traités, ont pu faire croire que le droit des étrangers était un droit de propriété ; ce n'était que le droit de louer des terrains à bail d'une durée indéfinie.

A la suite des traités précités, les étrangers pouvaient donc s'établir dans les cinq ports avec leurs fa-

(1) Cf. Protocole sino-japonais du 19 octobre 1896 : *It is hereby agreed that special Japanese settlements shall be formed at the places newly opened to commerce and that affairs regarding to roads and police shall be under the control of the Japanese Consul.*

milles. Pour des raisons analogues à celles qui avaient créé les concessions italiennes et franques en Arabie et en Turquie, les étrangers, qui se trouvaient dans un milieu hostile, devaient chercher à se grouper. La défense de leur sécurité en était, sinon assurée, du moins rendue plus aisée. Ce groupement était fatal, comme devait l'être plus tard, lorsque ces étrangers seront devenus plus nombreux, ce désir d'une autonomie communale.

Les traités ne font que décider que des maisons ou des terrains pourront être cédés aux étrangers, si toutefois les indigènes y consentent, dans les endroits qu'auront choisis les autorités consulaires et locales.

Ils ne parlent pas de territoire spécialement affecté aux étrangers et en dehors duquel ils ne pourront pas s'établir. Ils ne disent point non plus que les Chinois ne pourront plus être propriétaires dans ces quartiers.

Mais, en dehors de ce désir des étrangers de se grouper, il y eut aussi le désir des consuls, qui négocièrent l'établissement des premières concessions, de réunir le plus possible leurs ressortissants. Ceci leur paraissait indispensable pour l'exercice de la juridiction sur leurs nationaux. On en avait reconnu la nécessité en créant des juridictions spéciales à la Chine. « Que deviendrait cette juridiction et comment serait-elle applicable dans le méli-mélo de toutes les natio-

nalités ? Les plus grands désordres s'ensuivraient et il serait impossible aux consuls de les arrêter (1). »

Les premières concessions furent celles de Changhaï ; ce sont de beaucoup les plus importantes. C'est donc celles-ci qui seront prises comme modèles dans les autres ports, que nous allons surtout étudier.

La ville de Changhaï tombait aux mains des Anglais le 19 juin 1842. L'année suivante, un consul anglais fut envoyé à Changhaï ; il y arrivait le 5 novembre 1843 et, le 14 du même mois, il lançait une proclamation où l'ouverture du port pour le 17 était déclarée. G. Balfour, capitaine de l'artillerie de Madras, avait été désigné. Mais, avant son arrivée, le signataire du traité sino-anglais, Sir Henry Pottinger, avait choisi l'emplacement de la concession anglaise, sur les bords du Houang-pou, entre la crique de Sou-tcheou et le Yang-king-pang. Les premiers règlements relatifs à ce territoire furent signés par le tao-tai Kong et le capitaine Balfour, le 29 novembre 1845.

Après avoir délimité la concession anglaise aux terrains sis au nord du Yang-king-pan et au sud de Li-kia-tch'ang, cette convention établit les règles à suivre pour l'affermage des terrains et la location ou construction de maisons, la voirie et les cimetières.

(1) H. GORDIER, *Les origines de deux établissements français dans l'Extrême-Orient*. — Dépêche du 12 avril 1849 de M. de Montigny au ministre.

Les actes d'affermage devront être présentés aux autorités locales qui les enregistreront après avoir vérifié les titres de propriété (art. I). Les négociants qui voudront transférer leurs terrains loués à d'autres étrangers ne pourront en demander que le prix qu'ils ont payé aux Chinois (art. IX). Il était défendu aux Anglais de louer plus de dix *mou* de terrain, afin d'éviter que les Anglais, qui viendront plus tard à Changhaï, n'aient moins de terrain que ceux qui seraient venus les premiers. Et afin d'empêcher toute spéculation, lorsque des terrains auront été loués et qu'on n'y aura pas construit de maisons (chose contraire aux traités), les autorités locales et le consul pourront affermer ces terrains à d'autres Anglais (art. XIV). Les étrangers ne pourront pas construire de maisons pour les vendre ou les louer aux Chinois (art. XVI). Cette défense, qui n'était pas contenue dans les traités, existe encore dans certaines concessions. Généralement admis à résider sur toutes les concessions, ils ne peuvent, d'ordinaire, être propriétaires de terrains ou de maisons. Cette précaution, dont le but est d'empêcher que le sol de la concession ne retourne entre les mains des Chinois, est d'ailleurs trop souvent sans effet, beaucoup d'Européens n'étant que des prête-noms de propriétaires chinois.

Cette convention contenait des règlements de police méticuleusement établis pour l'établissement d'un mar-

ché (art. XVII), la construction et l'entretien des rues, qui devront avoir deux *tch'ang* (ce qui est non seulement commode pour les passagers, mais utile pour les pompiers en cas d'incendie), excepté celles où l'on fabrique les cordes, qui devront avoir deux *tch'ang* et cinq *tch'ai* (art. III), pour les cérémonies à tolérer devant les tombeaux chinois les jours d'offrande, c'est-à-dire sept jours avant l'époque *kin-min* et huit jours après, un jour du *Hia-tchou*, deux jours avant et après le 1^{er} de la 7^e lune, deux jours avant et après le 1^{er} de la 10^e lune, deux jours avant et après le *Tong-tcheou* (art. I).

Les étrangers autres que les Anglais devaient passer par l'intermédiaire du consul anglais (XXI). Et tous ces commerçants, anglais ou étrangers, devront payer au gouvernement chinois une redevance de 1.500 sapèques par an.

Cette convention établissait que les étrangers avaient le droit, au fur et à mesure de leurs besoins, d'affermir les terrains sis sur ce territoire (préambule). Ce ne fut pourtant pas sans de grandes difficultés que le capitaine G. Balfour et son successeur, M. Alcock, obtinrent son application. Les prétentions ridicules des propriétaires indigènes, qui demandaient des prix exorbitants, donnaient lieu à des procès et des expertises qui n'en finissaient plus.

Si les consuls anglais rencontraient ces difficul-

tés, quelles n'allaient pas être celles que devait avoir à vaincre notre premier consul Montigny, qui n'avait à sa disposition ni l'éclat de récentes victoires, ni le fastueux établissement consulaire établi par les Anglais, et qui avait en plus à lutter parfois contre ses collègues.

M. de Montigny, qui avait appartenu à la mission de Lagrené, fut envoyé, après la signature du traité de Whampoa, comme consul à Changhaï, le 20 janvier 1847. Il y trouvait les Anglais déjà pourvus d'une concession et les Américains en train de négocier un établissement pour leurs nationaux. Malgré l'infériorité de sa situation vis-à-vis de son collègue anglais, il voulut obtenir, et, grâce à son énergie, à sa ténacité, et malgré le peu d'appui qu'il devait trouver à Paris, il obtint pour la France une concession rivale de la concession anglaise.

Le 6 août 1848, le consul de France, ayant reçu une demande de concession de territoire de la part d'un de ses nationaux, M. Rémy (1), écrivait au tao-taï que, « se fondant sur l'article 22 du traité de paix, il lui demandait de bien vouloir fixer un quartier pour les concessions à faire aux Français à Changhaï ». Le

(1) H. CORDIER, *Les origines de deux établissements français dans l'Extrême-Orient*.

Histoire de la concession française de Chang-haï, par A. FAUVEL.
Archives du consulat général de France à Changhaï.

24 du même mois, le taotaï offrait au consul un emplacement convenable sur la concession anglaise, au delà de San-t'eu.

M. de Montigny répondait, le 29, « qu'il était de la dernière inconvenance que le taotaï vînt lui proposer, à lui, le représentant de la grande nation française, un terrain appartenant déjà à la nation anglaise..... J'ai choisi, ajoutait-il, la rive de la crique du Yang-king-pang, qui est opposée au territoire anglais, parce que c'est le seul endroit où mes compatriotes puissent encore s'établir ».

L'emplacement était accepté, mais, le 3 décembre, M. de Montigny se plaint au taotaï Lin des difficultés qu'il rencontre auprès des Chinois, difficultés en tous points pareilles à celles contre lesquelles luttaienent ses collègues. « Je viens d'apprendre avec douleur que les propriétaires des terrains de la concession destinée à la France ne voulaient pas vendre... Je vous prie de donner des ordres, vous en avez le droit, car lorsque le Céleste Empire de la Chine a arrêté, avec la France et les autres puissances signataires des traités avec lui, la concession de terrains pour y bâtir les maisons de leurs nationaux, il a bien entendu donner à ses nobles mandarins le droit de les leur faire livrer. Donc, vous avez, sage Ta-jen, le droit de forcer vos administrés à vendre et de punir les récalcitrants.

« Le taotaï Kou, un des prédécesseurs de Votre Eminence, a usé de ce droit. Les propriétaires du terrain que j'habite étant ridicules dans leurs prix, il les a d'abord fait mettre en prison et a traité ensuite. »

A la suite de ces pourparlers, et après une menace de demande de rappel, « ma présence à Changhaï devenant inutile, du moment que le traité s'y trouve violé d'une manière aussi manifeste », d'envoi de bâtiments de guerre français à Changhaï, de demandes d'indemnité, l'entente finit par se faire et, le 14^e jour de la 3^e lune de la 29^e année de Tao-Kouang (6 avril 1849), la proclamation du taotaï Lin était enfin publiée. Elle annonçait que « les quartiers choisis pour la résidence des Français seront en dehors de la porte du nord de la ville de Changhaï et auront comme limites : au midi, le canal qui suit les remparts de la ville; au nord, la crique du Yang-king-pang ; à l'ouest, le ruisseau du temple de Kouang-Si, jusqu'au pont de la famille Tchou ; à l'est, les bords de la rivière Houang-pou entre le temple de Canton et le bout occidental de la crique du Yang-king-pang ».

Elle disait encore, et ces deux paragraphes avaient été ajoutés par le consul : « Dans le cas où les propriétaires se refuseraient à l'exécution des traités, le consul aura encore recours aux autorités locales, qui feront obéir le peuple... Il est bien entendu que si, par la suite, le nombre des résidents français venait à

augmenter, et que ces terrains fussent insuffisants, il en serait affermé d'autres, suivant la teneur de l'article 22 du traité. »

Quant aux étrangers qui voulaient acheter des terrains à cet endroit, ils devaient s'adresser au consul de France.

La présence des troupes du lieutenant général Sir Hugh Cough et de la flotte du vice-amiral William Parker avait épargné à Sir Henry Pottinger toutes ces discussions relatives à l'emplacement d'une concession. Le plénipotentiaire anglais avait choisi un emplacement et on s'était incliné devant les arguments qu'il amenait avec lui.

A prendre à la lettre le texte du traité, sinon l'esprit, que M. de Montigny, secrétaire du signataire, pouvait prétendre connaître, ce refus de certains propriétaires, l'hostilité de ceux qui avaient de si nombreuses sépultures dans tout ce quartier, auraient suffi pour faire écarter ce terrain, mais alors eût-il au moins fallu que les autorités locales montrassent plus d'empressement à vouloir bien désigner un terrain où les étrangers auraient eu la latitude de s'installer. Devant leur inertie, il avait été nécessaire de montrer les dents. C'était encore une raison de sécurité qui avait fait choisir ce terrain, en bordure de la rivière du Houang-pou, que pouvaient, en cas de besoin, remonter les canonnières françaises. En cas de

nécessité absolue, les navires de commerce pouvaient eux-mêmes offrir un abri aux étrangers.

Le prix devait être librement débattu entre les intéressés, mais réglé autant que possible conformément à la moyenne des prix locaux. Les prétentions des propriétaires étaient intolérables et les autorités locales oubliaient que leur devoir était d'empêcher « leurs nationaux de surfaire ou d'exiger des prix exorbitants ». M. de Montigny, qui désirait éviter les nombreux procès qui avaient surgi dans la concession anglaise, finit par fixer lui-même les prix (1) d'un *mou* (600 mq. environ), d'une chambre, d'une tombe, et il écrivait à son ministre qu'il ne souffrirait pas que ses nationaux payassent une sapèque de plus par *mou* que le prix qu'il estimait juste (2). Ainsi, pour le terrain Rémy, le taotaï ou Tchen Nié, chargé d'évaluer le terrain sollicité, l'avait estimé à un prix vingt fois inférieur à celui que demandaient les Chinois et inférieur à celui qu'offrait le consul de France. Le mauvais vouloir était évident. Réclamant pour un de ses nationaux, le consul, à qui la maison Bac, Aroué et C^o venait à son tour de demander la négociation d'une semblable affaire, était amené devant cette hostilité

(1) Cf. le traité franco-coréen.

(2) Ce système a été employé avec succès par la plupart des consuls étrangers de Tientsin pour les terrains de l'extra-concession. Les difficultés nombreuses qu'eut le consulat de France prouvent combien nous eûmes tort de ne pas faire de même.

latente à exiger tout un emplacement pour les futures concessions à accorder aux Français, « au nom de la grande nation française ». Peut-être était-ce élargir le sens du texte ; les événements l'y forçaient et ce que la Chine avait accordé sans contestation à la demande des Anglais ne pouvait guère être refusé aux Français. Les autorités locales, ainsi rappelées à l'exercice de leur droit de contrôle sur les prix offerts, n'avaient guère qu'une façon d'agir, d'exercer leurs pouvoirs sur les indigènes ; ce moyen était l'expropriation. Il fut employé.

Le successeur de M. de Montigny, M. Edan, soutenait cette thèse dans sa lettre du 25 janvier 1861 au taotaï, où il réclamait la suppression d'un territoire chinois enclavé dans la concession française. « Son Eminence le Taotaï n'ignore pas que les terrains appartenant à des Chinois, mais renfermés dans les limites de la concession française, peuvent par là même être l'objet d'une demande en expropriation ou alors le droit pour mes nationaux sur un terrain déterminé serait illusoire. » Il insistait, le 29 octobre de la même année, lors d'une demande de terrains faite par la malle française : « Il ne peut être apporté de résistance au droit obligatoire et exclusif, concédé aux Français, d'acquérir des terrains. »

Les autorités chinoises, après de multiples tergiversations, acceptèrent cette interprétation des traités,

que la mauvaise volonté évidente de leurs administrés avait amenée. Elles ne pouvaient d'ailleurs faire moins pour les Français que pour les Anglais et elles firent de même pour les Américains. Le consul des Etats-Unis, M. Griswold, que l'on disait d'ailleurs faire des démarches en vue d'obtenir cette même concession du Yang-king-pang, avait élevé des protestations contre la demande d'une concession faite par les Français. Le capitaine Balfour avait voulu lui acheter, au nom de Sa Majesté Britannique, un terrain de grandeur suffisante pour y établir un *foreign settlement* que l'on eût pu revendre ensuite par lots aux étrangers. Le taotaï refusa d'acquiescer à cette manière de voir. M. Griswold n'avait d'ailleurs protesté que pour la forme et s'opposer au principe « *of exclusive privileges and exclusive rights* ». Il ne pouvait admettre que, dans un port ouvert, dans une terre concédée aux étrangers, il y eût place pour les uns et non pour les autres, que, sur une concession faite aux Anglais, les citoyens des Etats-Unis n'eussent point les mêmes droits et privilèges que ces citoyens avaient en Angleterre. Aussi, malgré les protestations des Anglais et du taotaï, qui s'étaient élevées lorsque le consul américain avait fait hisser le pavillon sur sa résidence située en concession anglaise, le pavillon américain ne fut pas amené. N'ayant pu faire prévaloir son opinion, le consul américain signait, en 1863, un

arrangement avec le taotaï, arrangement qui fixait les limites de la concession américaine sur la rive gauche de la crique de Sou-tcheou, sur la route de Wou-song. L'établissement de cette concession datait de 1848 et avait été fait par un groupe de missionnaires américains, à la tête desquels se trouvait l'évêque protestant Boone.

Les limites étaient ainsi établies :

The Soochow creek, from a point opposite the entrance to the Defence Creek, to the Hwang-pu. Thence at low-water mark, to the mouth of the Creek entering the Hwang-pu near the lower limit of the anchorage called Yang-tz'pu.

West-ward, three li along the creek. Thence, in a straight line to the point of beginning.

Les trois puissances qui avaient alors des traités avec la Chine avaient donc des concessions à Changhaï. L'exemple de Changhaï sera suivi et c'est cet état de choses, ce fait accompli, que viendra consacrer le traité de Tchefou.

Combien plus explicites devaient être plus tard les traités conclus entre la Corée et les diverses puissances. Nous nous contenterons de citer les clauses du traité d'amitié de commerce et de navigation entre la France et la Corée du 4 juin 1886. Elles sont semblables dans les autres traités : Art. IV, § 2 : « Tous les arrangements relatifs au choix, à la délimitation, à

l'aménagement des concessions étrangères, ainsi qu'à la vente des terrains dans les différents ports ou villes ouverts au commerce étranger, seront concertés entre les autorités coréennes et les autorités étrangères compétentes. »

§ 3 : « Les emplacements affectés aux concessions seront achetés aux propriétaires et aménagés pour leur nouvelle destination par les soins du gouvernement coréen ; le remboursement des frais d'expropriation et d'aménagement sera prélevé, par privilège, sur le produit de la vente des terrains. Une redevance annuelle sera payée à l'autorité locale... »

§ 4 : « Les Français pourront louer ou acheter des terrains et des maisons au delà des limites des concessions étrangères et dans une zone de dix *lis* de Corée autour de ces limites. »

On avait profité des leçons de l'expérience et toute source de conflit semblait être écartée.

Avant d'étudier le caractère et l'administration des concessions, disons quelques mots de chacune d'elles. Voyons surtout ce que sont devenues les premières, celles de Changhaï, qui ont pris un véritable essor après des débuts plutôt laborieux.

CHAPITRE III

Les diverses concessions

La situation prépondérante de Changhaï, l'essor extraordinaire de son commerce et de son port actuellement un des premiers du monde, nous obligeront à nous étendre un peu longuement sur la première ville de l'Extrême-Orient et sur ses deux concessions : la concession internationale, l'*international settlement*, et la concession française.

Nous avons vu précédemment que trois nations y avaient obtenu des concessions étrangères. Les règlements anglais, approuvés par toutes les puissances ayant un traité avec la Chine, les « *Regulations* », avaient établi un conseil ou comité des marchands, dit comité « des rues et jetées », pour déterminer, sous l'autorité du consul, le taux des contributions et vérifier les comptes de la concession. Bientôt, devant le développement inattendu de Changhaï, les règlements qui avaient été édictés furent trouvés insuffisants. L'arrivée des rebelles Taïping dans la ville chinoise, en 1853, détermina une intervention active de la part

des Européens, qui se rendirent ainsi plus favorables les autorités chinoises. Tout un nouveau système de règlements fut élaboré, de concert avec les autorités locales, par les consuls des trois puissances, sous l'influence dirigeante du représentant anglais. Il fut publié le 5 juillet 1854, après avoir été approuvé par les ministres des mêmes puissances. Une sorte de conseil d'administration municipale de neuf membres obtenait le droit d'établir des taxes et d'avoir sa police propre. Le caractère étranger des concessions est désormais nettement défini.

Au point de vue juridictionnel, les « *Regulations* » donnaient aux nations qui avaient des traités avec la Chine la même situation que les autorités anglaises ; au point de vue du choix et de l'enregistrement des terrains, les consuls de toutes les nations, même de celles qui n'avaient point de traités avec la Chine, étaient assimilés aux consuls anglais. Il n'était fait aucune allusion à la situation juridique des Chinois, qui continuaient donc à relever de leurs tribunaux nationaux.

Il semblait alors qu'il ne dût plus y avoir, à Changhai, qu'une seule concession internationale, réunissant les concessions anglaise, française et américaine. Après certaines hésitations, le consul de France finissait par incliner vers cette idée d'une concession unique que caressait tant le consul anglais. Les raisons

qui l'y poussaient étaient, en dehors du bénéfice de la protection commune, précieuse du fait des absences fréquentes et prolongées des bâtiments de guerre français qui croisaient en ces parages, la nécessité de faire appel à l'influence anglaise pour réaliser l'expropriation des maisons foukiennoises et cantonnaises sans soulever de trop violentes récriminations et le rôle ridicule que faisait jouer au consulat son opiniâtreté à interdire tout pavillon étranger sur un territoire sur lequel il était obligé d'appeler la protection anglaise au premier danger.

En 1856, ces arguments tombaient devant les difficultés qu'avait à traverser le consul de France. Le consul se plaint à cette époque à la légation d'avoir à résister aux sommations de l'ex-taotai Ou, qui enjoignait aux Français d'abandonner le quartier français afin qu'il pût y installer ses troupes ; à protester contre l'amiral sir Jammes Sterling, qui avait livré le quartier français comme proie aux rebelles, et à lutter contre son collègue anglais qui, non content d'appuyer la prétention de Ou, s'efforçait de substituer ses nationaux aux Français dans le droit d'acquérir les terrains les mieux situés de la concession (affaires Sassoon et C^o contre Rémy).

La légation avait consenti tout d'abord à la fusion des concessions, mais sous réserve de la ratification du gouvernement de la métropole. Ce contrat, passé

sous la réserve d'une sanction que ces difficultés écartaient, n'avait plus d'autorité pour les consuls français, dès que cette sanction était refusée. Le gouvernement français ne voulut pas ratifier cet accord. M. de Bourboulon était revenu, en effet, sur les motifs qui l'avaient d'abord engagé à renoncer, pour notre part, aux privilèges de la concession française ; il avait pu constater, par sa propre expérience, les graves inconvénients du nouvel état de choses auquel nous avait soumis le régime des *Land Regulations* et il avait prié le ministre des Affaires étrangères, M. Drouyn de Lhuys, de ne point donner sa sanction à un contrat si préjudiciable à nos intérêts.

En fait, d'ailleurs, on peut dire qu'on avait vite recouvré, si tant est qu'on les avait perdus, les privilèges que la fusion des concessions nous enlevait. L'abandon dans lequel le comité des rues et jetées avait laissé la concession française, pour laquelle il n'a jamais rien dépensé, le refus des autorités militaires anglaises de comprendre, en 1854, la concession française dans leurs lignes de défense, avaient obligé les autorités françaises à continuer à exercer, seules, la surveillance sur l'ancienne concession française. De plus, tous les étrangers, anglais ou autres, acquéreurs de terrains sur notre concession, avaient continué à passer tous leurs actes de propriété devant la chancellerie du consulat de France. Il y avait bien

eu des tentatives en sens contraire de la part des consuls anglais et américain, qui, de concert avec un sieur Murphy, avaient fait un arrangement, aux termes duquel une étendue de terrain de 21 arpents, sise dans la concession française, se trouvait expropriée au profit de M. Smith. M. Edan, qui faisait alors l'interim, n'avait pas protesté, mais, par suite des mesures de prudence que chacun prenait à cette époque, M. Smith lui-même s'adressait quelque temps après au consulat de France pour que la chancellerie lui délivrât ses titres de propriété.

On ne voulut pas d'abord admettre que l'absence de ratification de la part du gouvernement français détruisît, comme il avait pourtant été convenu, tout l'effet des signatures du consul et du ministre. Bien des fois, depuis cette époque, des tentatives furent faites par la concession internationale pour essayer à nouveau de s'annexer la concession française, qui excite bien des envies. Il y a eu, de la part de nos consuls, quelques avis isolés de former la fusion des concessions ; il semble bien établi, en tout cas, à l'heure actuelle, que les prétentions de la concession internationale ont vécu et que l'indépendance de la concession française est définitivement reconnue. Il faut d'ailleurs croire que les Anglais, qui sont pourtant les maîtres de la concession internationale, n'étaient pas satisfaits du caractère international de cette concession,

puisqu'ils étaient tombés dans l'extrême contraire dans les quatre autres ports ouverts, où il était interdit de louer, vendre ou affermer des terrains situés sur les concessions anglaises à d'autres qu'à des sujets anglais. Et ceux-ci étaient locataires de S. M. la Reine de Grande-Bretagne, qui louait elle-même les terrains à l'empereur de Chine.

De jour en jour, les emplacements réservés au commerce étranger devinrent plus florissants, plus peuplés. Aussi les consuls cherchèrent-ils à obtenir l'agrandissement des territoires concédés à leurs nationaux. Déjà, par des achats successifs de terrains, les concessions s'étaient graduellement augmentées. Elles s'étaient encore étendues du côté du fleuve par les alluvions. Elles sont assez considérables, puisque le Houang-pou, qui, en 1860, avait 1.800 pieds de largeur, n'en possédait plus que 1.200 en 1880. Le gouvernement chinois a prétendu s'emparer de ces terrains conquis sur le Houang-pou, en se basant sur le Code de l'Empire. On lui a heureusement montré que les lois autorisaient les riverains à acquérir ces terrains, à condition de payer l'impôt sur ces nouvelles terres. On mesura les alluvions, on paya l'impôt et on les garda. La thèse du gouvernement chinois, si elle avait prévalu, privait les deux concessions de l'accès au Whampou. Malheureusement, quelques propriétaires français, mal soutenus ou mal conseillés, ven-

daient leurs terrains d'accroissement à la compagnie *China Merchants Steam Navigation C^o*, dont Li Hung Tchang était alors le principal actionnaire.

La concession internationale s'était agrandie. Les consuls de France imitaient leurs collègues. A la suite des troubles des Taïping, les troupes de l'amiral La-guerre intervinrent en faveur des troupes impériales. Une partie du faubourg nord-est de la cité chinoise, à laquelle les révoltés avaient mis le feu, fut dégagée par nos marins. La concession française fut augmentée de ce quartier le 25 de la 9^e lune de la 11^e année Hien Fong (29 octobre 1861). La convention, signée par le taotaï Wou et le consul de France Edan, étendait de ce côté les limites de la concession française jusqu'à l'arroyo de la petite porte de l'est.

En 1862, l'existence de la concession française s'était affirmée par la création d'un Conseil municipal, dont les règlements, promulgués en 1866, furent acceptés, en 1868, par les autres puissances. En 1873, la municipalité de notre concession avait voulu prendre des mesures pour faire cesser l'état d'insalubrité qui résultait du dépôt, dans la pagode de Ningpo, des cercueils des Ningponais, qui attendaient là le moment d'être transportés dans leur pays. Il avait voulu, en plus, maintenir l'ancien tracé des rues sur lesquelles les administrateurs de la pagode avaient empiété.

Une émeute éclata le 3 mai 1874, qui fut réprimée par les volontaires et les marins du *Couleuvre* (1).

Une seconde affaire de Ningpo allait nous permettre, quelques années plus tard, d'augmenter le territoire de notre concession. Le 4 mars 1898, des pourparlers avaient été engagés à ce sujet entre le taotaï Ts'ai et M. de Bezaure. Ils n'aboutirent pas à cause de l'opposition anglaise (2).

La même année, à la demande de la municipalité internationale, qui se plaignait des dangers que faisait courir à la salubrité publique le maintien de cette pagode, le Conseil municipal français interdit tout dépôt de cadavres sur les territoires qui dépendaient de son administration. Six mois étaient accordés aux gens de Ningpo pour retirer leurs cercueils. Le 16 juillet, le cimetière était occupé ; le 17, nos postes étaient attaqués. Les autorités chinoises et françaises se réunirent et décidèrent le règlement de cette question. Les Ningponais garderaient les terrains de la pagode. A cette condition, la concession française pourrait s'étendre sur deux faubourgs à l'ouest de la ville. Notre consul exigeait, de plus, le maintien de l'interdiction de déposer des cercueils sur les terrains de la pagode

(1) H. CORDIER, *Relations entre la Chine et les puissances occidentales*, t. III, p. 438.

(2) H. CORDIER, *Les relations entre la Chine et les puissances occidentales*, 496.

et le percement à travers ses terrains des rues nécessaires.

L'intervention inattendue de lord Salisbury fit avorter ces négociations. Sur les réclamations de l'Association commerciale anglaise de Chine, il envoyait à son ministre l'ordre de s'opposer à toute extension qui comprendrait des propriétés anglaises. Le Tsoung-li-yamen était trop heureux de se retrancher derrière l'opposition des Anglais pour ne pas se soustraire de suite à ses engagements. Que valaient les prétentions de lord Salisbury, à qui nous avons pourtant proposé de reconnaître les propriétés anglaises ? Sur la concession française, les étrangers pouvaient posséder des immeubles ; ils étaient électeurs et éligibles, et même le vice-président du Conseil d'administration municipale était un Anglais. Le représentant anglais à Pékin n'avait-il pas soutenu la proposition, faite deux ans plus tôt à Pékin par les consuls étrangers de Changhaï, d'agrandir les deux concessions de cette ville (1) ?

Il fallait chercher une autre explication : ce fut M. Chamberlain qui la donna, dans un discours prononcé à Wolwerhampton. Il expliqua que l'extension de notre concession était contraire aux engagements de la Chine vis-à-vis de la Grande-Bretagne. Dans l'ac-

(1) *Revue de droit international public*, 1900, 653.

Livre jaune français, Chine, 1898-1899.

cord des 9 et 24 février 1898, la Chine déclarait qu'elle ne céderait à aucune puissance étrangère, sous quelque forme que ce soit, une parcelle quelconque de la vallée du Yang-tze. M. Chamberlain oubliait qu'un règlement des 4 et 10 avril 1898 nous avait assuré pour le Kouang-toung, le Kouang-si et le Yunnan, la même situation que celle de l'Angleterre pour la vallée du Yang-tze. Cela n'avait pas empêché l'Angleterre de demander et d'obtenir l'extension de son territoire de Kao-loun, qui faisait pourtant partie de la province du Kouang-toung. La France y avait vu un moyen de dégager la population de Hong-Kong, trop resserrée dans son île, et non une violation des clauses de non-aliénabilité, non une atteinte au principe de la porte ouverte. Le territoire que réclamait la concession française était de bien moindre étendue (1).

Une dernière preuve de la mauvaise volonté, en cette affaire, du gouvernement britannique, nous était fournie par la demande des consuls anglais et américain de l'extension de la concession internationale. Et les autorités chinoises proposaient les terrains situés à l'arrière de notre concession, dont le développement eût été ainsi arrêté. Le gouvernement britannique finit par céder, en reconnaissant, non

(1) DESPAGNET, *La diplomatie française sous la troisième République*.

pas l'illogisme de son argument, mais qu'il s'était lié en 1896. L'occupation des nouveaux territoires eut lieu le 1^{er} mars 1900. Il avait été décidé, le 22 décembre 1899, entre les gouvernements anglais et français, que :

1° Tous les actes concernant les propriétés anglaises seraient enregistrés au consulat d'Angleterre ;

2° Que tous les règlements municipaux seraient soumis au ministre d'Angleterre à Pékin avant d'être applicables aux sujets anglais ;

3° Que tous les titres de propriétés anglais, reconnus valables par les autorités consulaires anglaises, devaient être reconnus comme tels par les autorités françaises.

Ce règlement devait d'ailleurs s'appliquer aussi dans la concession de Han-k'ou, mais les mêmes dispositions existaient pour les propriétés françaises sur la concession anglaise dans le cas où elle s'agrandirait (1).

Le 27 janvier 1900, paraissait la proclamation du taotai de Changhaï, Yu, qui faisait « connaître à tous que, dorénavant, exception faite pour les temples élevés par ordre impérial, les emplacements possédés par le gouvernement chinois, le cimetière des étrangers demeurant international comme auparavant,

(1) Lettre de M. Cambon au marquis de Salisbury, 15 janvier 1900 (DESPAGNET).

ainsi que la rue qui y donne accès, qui ne seront pas sous la juridiction du Conseil municipal de la concession française, toutes les autres questions seront entièrement soumises aux règlements établis. »

Les limites de la concession française sont :

A l'est, le fossé de la cité ;

A l'ouest, le lieu dit Kou-kia-tche et l'arroyo de Kouan-ti-miao ;

Au sud, le pont de Ting kong kiao, l'arroyo de Yen kong miao et l'arroyo dit Ta tie pang ;

Au nord, l'arroyo du Pei-tch'ang pang ou la limite du *settlement* international.

De plus, il était admis que la route de Zikawei nous serait cédée complètement et que nous y aurions le droit d'établir des postes de police et de taxer les véhicules qui la fréquentent.

Au mois de janvier 1900, le corps diplomatique de Pékin donnait son approbation à l'extension des concessions internationale et française de Changhaï. Les limites de la première étaient conformes à l'arrangement intervenu entre le Conseil municipal de la concession internationale et les délégués du vice-roi de Nanking.

Tientsin, dans la province du Tcheli, au confluent du grand canal et du Pei-ho, a été ouvert en 1861 au commerce étranger, par les conventions anglaise et française de Pékin de 1860. L'importance de Tient-

sin est de date récente ; c'est la direction éclairée de Li-Hung-tchang qui donna à ce port le rang qu'il garde encore aujourd'hui. La présence du grand diplomate chinois en avait fait le centre des affaires extérieures chinoises. La concession française fut établie par la proclamation du surintendant des trois ports du nord du 29 mai 1861.

A la suite des concessions anglaise et française, se créèrent les concessions allemande et américaine. Après les événements de 1900, toutes les nations étrangères qui avaient pris part à la campagne se firent concéder des territoires étrangers à Tientsin. Celles qui y étaient déjà installées obtinrent d'étendre leurs territoires. Il y a actuellement à Tientsin des concessions allemande, américaine, anglaise, autrichienne, belge, française, italienne et russe. L'obtention de ces terrains a été plutôt laborieuse. Ce n'est qu'à la fin de l'année dernière que M. Kahn, consul général de France à Tientsin, a pu régler définitivement la question, après des pourparlers commencés il y a treize ans.

A part les concessions américaine et belge (1), celle-là assez restreinte et cette dernière encore peu

(1) La concession belge n'a pas le même caractère que les autres concessions. Elle comprend 125 hectares de terres qui ont été concédées à un sujet belge, intermédiaire du roi de Belgique et traitant comme son fondé de pouvoirs.

habitée, toutes possèdent un Conseil municipal et une police (1).

Hank'eou, dont l'importance commerciale fut devinée par le P. Huc, sur la rive gauche du Yang-tze, à son confluent avec la rivière Han, dans la province du Hou-pe, a été ouvert en décembre 1861, en vertu des règlements provisoires de cette même année. La concession anglaise date de 1861 et avait, en 1874, une administration municipale. En 1863, il y eut des pourparlers entre le consul de France et les autorités chinoises pour établir la concession française ; ils n'aboutirent pas (2). Il avait été pourtant décidé, en principe, qu'elle serait voisine de la concession anglaise. Ses limites ne seront nettement définies qu'après la guerre sino-japonaise de 1895, par la convention du 2 juin 1896. A cette époque furent établies aussi les concessions russe, japonaise et allemande. La situation particulière d'Hank'eou a valu à la ville et à ses concessions un développement rapide, qui ne peut que continuer à s'accroître.

Canton, capitale du Kouang-toung, sur le Tchou-kiang, a été ouvert en vertu du traité de Nankin. Les Européens s'étaient installés à l'emplacement même des anciennes factoreries. Mais l'hostilité et la tur-

(1) La concession belge a maintenant sa police.

(2) H. CORDIER, *Les relations de la Chine avec les puissances occidentales*, I, p. 253 et s.

bulence de la population cantonnaise amenèrent bientôt une nouvelle expédition franco-anglaise en 1857. Ces deux puissances venaient défendre leurs droits lésés. Lorsque les armées alliées se furent emparées de Canton, elles constatèrent que les factoreries et les maisons des étrangers n'étaient plus qu'un amas de ruines. Après de nombreuses hésitations, on convint de s'établir sur l'île de sable Shameen, qui avait été aménagée pendant l'occupation des troupes. Les discussions furent longues et pénibles ; l'île fut enfin cédée par les Chinois aux Anglais et aux Français. On en fit une île artificielle ; on y éleva des digues de maçonnerie, on creusa un canal. Les travaux durèrent deux ans et se montèrent à 325.000 dollars. L'Angleterre en paya les quatre cinquièmes, la France le reste, l'île étant divisée dans cette proportion entre les deux nations. De nouveau, en 1883, les concessions furent pillées par la population cantonnaise. Aussi, depuis cette époque, des grilles ont été posées aux ponts qui mènent à la cité étrangère, des postes militaires placés, et les Chinois ne peuvent pénétrer à Shameen sans y justifier de leur passage. Jusqu'en 1889, la concession française fut à peu près inutilisée (1). Le gouvernement français, renonçant alors à aliéner le terrain à ses seuls nationaux, se

(1) SMITH, *European Settlements in the Far East*.

décida à les mettre en adjudication sans tenir compte de la nationalité des adjudicataires, les Chinois exceptés. Les adjudicataires de ces terrains de Canton sont locataires à bail de 99 ans. Une ordonnance consulaire du 23 mars 1889 y établit une commission municipale ; elle avait été établie sur la concession anglaise par les *Land Regulations and Bye-Laws* du 25 septembre 1871.

D'autres villes ou ports ouverts ont des concessions ou *settlements* de moindre importance. Les unes jouissent de l'autonomie municipale ; d'autres ont un comité se rapprochant plus ou moins de l'ancien comité des « Rues et Jetées », qui s'occupe des intérêts de la concession avec l'aide et sous la direction des consuls.

Ainsi Fou-Tcheou a une concession, mais n'a pas de constitution municipale.

Tchefou n'a pas de concession proprement dite, pas de municipalité, mais un quartier étranger reconnu comme tel. Il est administré par le « *General Purposes Committee* ».

Sou-Tcheou possède une concession étrangère et une concession japonaise depuis le 26 septembre 1896.

Amoy (*Land Regulations and Bye-Laws for the British Concession*, 1877), Chinkiang (*Land Regulations and Bye-Laws of the British Concession 11th*

sept. 1894 amending these of 1872), Kiukiang (*Land Regulations and Bye-Laws for the British Concession*, 1902) ont des concessions anglaises avec conseils d'administration municipale (1).

Kulangsu a une concession internationale (*Land Regulations and Bye-Laws for the foreign settlement of Kulangsu. Amoy 11 th jan. 1902*).

Moukden, Yingkou et Antung ont une concession japonaise (Pékin, 22 décembre 1905) (2).

Pékin mérite une mention spéciale. Toujours ville fermée aux étrangers, en principe du moins, elle a cependant sa concession : c'est le quartier diplomatique. Après les troubles de 1900, la Chine accepta qu'un quartier fût spécialement réservé aux légations étrangères et à leurs gardes, et dont l'administration et la police seraient entre leurs mains. Les Chinois ne peuvent y résider, sauf à l'hôtel, et récemment des propriétaires qui avaient loué à des Chinois furent priés de donner congé à leurs nouveaux locataires, conformément aux termes du traité du 7 septembre 1901. En outre, le quartier diplomatique pouvait être mis en état de défense. Chacune des gardes étrangères a un secteur qui lui est spécialement assigné. Des canons sont prêts à balayer les glacis qui séparent le quartier diplomatique de la

(2) HERSLETT, *Treaties between China and the Great Britain*.

(1) HERSLETT.

ville tartare et deux postes de télégraphie sans fil permettraient de demander des secours à Tientsin ou à une des stations navales de l'Extrême-Orient.

Les terrains furent répartis entre les légations. Certaines parcelles furent vendues à des particuliers, d'autres furent échangées, quelques Européens étant déjà propriétaires sur cet emplacement. Outre les légations et leurs casernes, le quartier comprend aujourd'hui la douane, les banques, les bureaux de postes étrangères, des hôpitaux, une église, un hôtel et quelques établissements privés. Chaque puissance eut d'abord sa commission d'administration. On reconnut vite qu'il était nécessaire d'agir de concert ; l'entente se fit et les glacis, les routes, le canal et ses ponts furent reconnus comme la propriété commune du quartier. Un règlement général de police fut alors soumis aux divers gouvernements.

Actuellement, le quartier est divisé, au point de vue de l'administration et de la police, en trois sections. Elles sont administrées par des commissions diplomatiques comprenant président, secrétaire et trésorier, appartenant chacun à une légation différente ; elles traitent, sous la réserve de l'approbation unanime des chefs des légations, de toutes les questions relatives à la voirie, à la police et aux taxes : celles-ci sont payées par les commerçants installés sur le quartier, mais la très grande part des

recettes est fournie par la contribution annuelle de chaque légation et qui est fixée d'un accord général entre les légations. Il fut dernièrement question de réunir les trois sections en une seule, mais l'entente ne put se faire sur la question financière.

A plusieurs reprises, le corps diplomatique a essayé d'obtenir, du côté ouest du quartier, côté non muré, un accroissement de terrains. Le quartier est loin de pouvoir loger tous les Européens qui ont obtenu de résider à Pékin (aux derniers troubles de février 1912, il fut même difficile de les caser provisoirement), et certaines légations, de fondation récente, ont été réduites à chercher un emplacement en dehors du quartier diplomatique.

CHAPITRE IV

Administration des concessions

Après l'établissement de la concession anglaise de Shanghai, le consul de Sa Majesté Britannique avait confié l'administration de son territoire au Comité des « Rues et Jetées », qui se composait, au début, de trois notables anglais, nommés par le consul, et chargés d'assumer, sous sa surveillance, les fonctions municipales.

Ce comité primitif céda bientôt la place à un autre plus important, élu par l'assemblée des contribuables. Le 5 juin 1854, un premier « *Code of Municipal and Land Regulations* », élaboré par les soins des consuls anglais, américain et français, eut force obligatoire pour tous les résidents du *settlement* international, qui semblait devoir comprendre les trois concessions. Les *Land Regulations* furent revisées et approuvées par les « *Land renters* », convoqués expressément en mars 1866 et novembre 1869. Elles ont été modifiées partiellement en 1881 et 1898.

Les assemblées « *Meetings of Land Renters and Ratepayers* » comprennent tous les étrangers résidant sur le *settlement*, de nationalité européenne, américaine ou asiatique, « *either individually or as a member of a firm* » (art. XIX), ayant payé « *all taxes due* ». Ces électeurs choisissent « *an executive Council or Committee* » (1866), « *an Council for the foreign Community of Shangai, north of Yang-king-pang* » (1869), « *purpose of levying the rates, dues and taxes hereinbefore mentioned, and applying the funds realized from the same for the purposes aforesaid, and for carrying out the regulations now made... such Committee shall have full power and authority to levy and apply such rates, dues and taxes and to sue for all arrears of such rates, dues and taxes... (X)... power to make Bye-Laws* » (XI), mais ces règlements doivent être approuvés par les électeurs, les consuls et les ministres. Le Conseil municipal est chargé d'exécuter les délibérations des assemblées générales des électeurs ; il peut déléguer ses pouvoirs à des commissions spéciales.

Au-dessus du Conseil municipal se trouve le corps consulaire, qui exerce un contrôle collectif. Ce sont les consuls qui doivent convoquer à date fixe les électeurs pour la nomination du comité (IX) ; ils doivent aussi, lorsqu'ils le jugent nécessaire ou lorsqu'un certain nombre d'électeurs le leur demande, réunir

une assemblée extraordinaire. Dans ce cas (XV), le meeting sera présidé par « *the senior consul present* ». L'approbation des consuls sera nécessaire dans les cas où les électeurs auront voté une résolution sur un sujet « *of a Municipal nature, not already enumerated, and affecting the general interests* ».

Le caractère international du *settlement* faisait ainsi fatalement jouer un rôle au corps consulaire. Celui-ci était l'arbitre choisi pour toutes les actions intentées à la municipalité, « *Municipal council sued as a body* » (XXVII). Depuis 1870, le corps consulaire désigne, à cet effet, au début de chaque année, une Cour des consuls.

L'importance qu'a prise le *settlement* international, l'accroissement de son budget, la valeur de ses terrains et constructions, ont naturellement poussé le Conseil d'administration municipale à vouloir augmenter son rôle et son indépendance vis-à-vis du corps consulaire. Cette tendance s'est très fermement manifestée à plusieurs reprises.

Nous voyons d'abord les mêmes sentiments exister sur la concession française, on peut dire sur les concessions françaises, où les Conseils municipaux se sont parfois insurgés contre l'autorité dévolue aux consuls.

Avant la réunion provisoire au *settlement* international, le consul de France administrait seul le terri-

toire. Il fit de même après jusqu'en 1862. A cette époque, il crut bon, devant le développement de la concession et des affaires municipales, de s'adjoindre plusieurs résidents, qu'il désigna de sa propre autorité. Ce fut notre premier Conseil (1). Ayant eu des démêlés en 1865, le consul, après dissolution de son Conseil, nomma une commission provisoire.

Un comité, nommé, en 1866, par le ministère des Affaires étrangères, élaborâ le premier règlement d'organisation municipale de la concession française de Changhaï, qui fut mis en vigueur le 14 avril 1868:

« ARTICLE PREMIER. — Le corps municipal de la concession française à Changhaï se compose du consul général de France à Changhaï et de huit conseillers municipaux, dont quatre Français et quatre étrangers désignés les uns et les autres par la voie de l'élection.

« Les conseillers municipaux sont nommés pour deux ans ; ils sont renouvelables par moitié tous les ans.

« Les conseillers décédés ou démissionnaires sont remplacés en même temps que les conseillers sortants.

« Toutefois, lorsque le nombre des conseillers municipaux se trouvera réduit à plus de moitié, il sera

(1) FAUVEL, *loc. cit.*

procédé au remplacement des conseillers ~~décédés~~ ou démissionnaires.

« ART. 2. — Sont électeurs : tout Français et tout étranger âgé de 21 ans, remplissant l'une des trois conditions suivantes :

« 1° Possédant, en vertu d'un titre de propriété régulier, un terrain situé dans les limites de la concession ;

« 2° Occupant, sur la concession, tout ou partie d'un immeuble à titre de locataire et payant un loyer annuel de 4.000 francs ;

« 3° Demeurant sur la concession depuis plus de trois mois et pouvant justifier d'un revenu annuel de 4.000 francs.

« ART. 3. — Le consul général dresse la liste électorale, la revise tous les ans et convoque l'assemblée des électeurs. Les opérations électorales sont vérifiées par le Conseil municipal.

« ART. 4. — Tout électeur âgé de 25 ans est éligible.

« Les conseillers sortants peuvent être réélus.

« ART. 5. — Le scrutin est secret.

« Le vote a lieu par scrutin de liste. Chaque liste doit comprendre un nombre égal de résidents français et étrangers.

« Les candidats qui, parmi les résidents français, ont réuni le plus de voix, font partie du Conseil mu-

nicipal. Il en est de même des candidats qui, parmi les résidents d'autres nationalités, ont obtenu le plus grand nombre de suffrages.

« Un ou plusieurs notables chinois, ou chefs de corporation désignés par le consul général de concert avec le taotai, pourront, si le Conseil le juge à propos, être admis aux séances avec voix consultative.

« ART. 6.— Le Conseil ne se réunit que lorsqu'il est convoqué par le consul général.

« Il doit l'être toutes les fois que la moitié de ses membres en fait la demande par écrit.

« Le consul général peut le convoquer toutes les fois qu'il le juge nécessaire.

« ART. 7.— La présidence du Conseil appartient de droit au consul général. Le bureau se compose, en outre, d'un vice-président et d'un trésorier, que le Conseil choisit, chaque année, parmi ses membres. Les délibérations sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

« ART. 8. — Le consul général a le droit de suspendre le Conseil municipal, sauf à rendre compte de sa décision à S. E. M. le Ministre des Affaires étrangères, ainsi qu'au représentant de la France à Pékin, qui pourra, s'il le juge nécessaire, prononcer, sous

la réserve de l'approbation du gouvernement de l'Empereur, la dissolution de l'assemblée.

« La durée de la suspension ne peut excéder trois mois. En cas de dissolution, l'assemblée des électeurs doit être convoquée dans les six mois, à partir du jour où le Conseil a cessé d'exercer ses fonctions. Le Conseil municipal est remplacé dans l'intervalle par une commission provisoire que le consul général nomme d'urgence.

« ART. 9. — Le Conseil municipal délibère sur les objets suivants :

« 1° Le budget des recettes et des dépenses municipales ;

« 2° Les tarifs de perception des revenus municipaux ;

« 3° La répartition des taxes entre les contribuables ;

« 4° Les demandes en décharge ou réduction d'impôts ;

« 5° Le mode de recouvrement de l'impôt ;

« 6° Les acquisitions, aliénations, échanges et locations de propriétés municipales ;

« 7° L'ouverture des rues et des places publiques, les projets de construction des quais, jetées, ponts, canaux, les projets d'alignement, l'emplacement des halles, marchés, abattoirs, cimetières ;

« 8° Les travaux d'assainissement et de viabilité ;

« 9° Les expropriations pour cause d'utilité publique ;

« 10° Les règlements de voirie et de salubrité ;

« 11° Tous les autres objets sur lesquels le consul général appelle le Conseil à délibérer.

« ART. 10.— Les délibérations du Conseil municipal ne seront exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du consul général.

« Le consul général doit rendre exécutoire, dans le délai de huit jours, toute délibération relative à l'un des objets énumérés dans les paragraphes 1 à 6 de l'article précédent.

« Le consul général peut, par décision motivée, et sous réserve de l'approbation du ministre de France à Pékin, qui doit être demandée sans retard, refuser de rendre exécutoire une délibération du Conseil municipal relative à l'un des objets énumérés dans les paragraphes 7 à 11 de l'article précédent.

« L'exécution de la délibération demeure suspendue jusqu'à l'arrivée de la réponse de la légation.

« ART. 11. — Les séances du Conseil municipal peuvent être publiques et les débats des séances non publiques peuvent être publiés en vertu de décisions spéciales du Conseil, approuvées par le consul général.

« Les séances dans lesquelles le Conseil arrête le budget annuel des recettes et des dépenses sont tou-

jours publiques, à moins que la majorité du Conseil ne s'y oppose.

« ART. 12. — Le Conseil municipal est chargé des services administratifs concernant la voirie, l'écoulement et la distribution des eaux, l'éclairage des rues, la gestion et l'entretien des propriétés municipales, l'exécution des travaux d'utilité publique, la confection du plan cadastral, l'établissement et la revision des rôles des contributions et la perception des revenus municipaux. Il est également chargé d'exercer des poursuites contre les contribuables en retard.

« Le Conseil nomme son secrétaire.

« Il nomme également, sauf l'approbation du consul général, à tous les emplois qui rentrent dans le service municipal.

« Il suspend ou révoque les titulaires de ces emplois.

« ART. 13. — Le consul général est chargé de tout ce qui a pour objet le maintien de l'ordre et de la sécurité publique sur la concession.

« Le corps de police, dont les dépenses sont à la charge du budget municipal, est exclusivement sous ses ordres.

« Il en nomme les agents, les suspend et les révoque.

« ART. 14. — Les contraventions aux règlements

de voirie sont jugées par un délégué du Conseil municipal, sauf recours au consul général.

« Les contraventions aux règlements de police sont jugées par le consul général ou par un officier du consulat général.

« En cas de poursuite exercée pour retard des paiements de l'impôt, le receveur municipal doit citer le contribuable devant le tribunal consulaire.

« ART. 15. — Si l'individu poursuivi pour l'une des trois causes mentionnées ci-dessus n'est pas Français et qu'il récuse la compétence des juges désignés par ce même article, il doit être renvoyé immédiatement devant ses juges naturels.

« ART. 16. — Par suite d'un accord intervenu sur la base d'une exacte réciprocité entre le consul général de France et les représentants des autres puissances, les mandats d'arrêt, jugements, ordonnances de saisie, etc., émanant d'un juge ou d'un tribunal étranger et destinés à recevoir leur exécution dans les limites de la concession française, devront, au préalable, sauf le cas d'extrême urgence, être présentés au consul général de France, ou tout au moins au chef de la police municipale. Celui-ci pourra toujours faire accompagner, par un ou plusieurs agents placés sous ses ordres, le porteur du jugement ou du mandat, et il devra, s'il en est requis, lui prêter assistance.

« ART. 17. — Le consul général pourra, lorsqu'il le jugera utile, et après avoir consulté le Conseil municipal, convoquer en assemblée extraordinaire tous les électeurs et même tous les Français et étrangers non électeurs demeurant sur la concession, pour recueillir leur avis sur les questions d'intérêt général qu'il croira devoir leur soumettre à titre exceptionnel.

« ART. 18. — En cas de vacance du consulat général ou d'absence du titulaire, toutes les attributions et prérogatives conférées au consul général par le présent règlement appartiennent de droit au gérant du consulat général. »

Diverses contestations s'étant élevées, en 1907, après les élections, entre le consulat et le Conseil municipal, au sujet des incompatibilités (affaire Ackermann), de nouveaux règlements, modifiés en 1908, vinrent changer les statuts organiques de 1868.

Cette même année 1908, les règlements municipaux de Tientsin et d'Hank'eu furent également modifiés. La concession de Tientsin avait été administrée par le consul seul jusqu'en 1877. Un règlement, en date du 1^{er} juin 1877, lui adjoignit un conseil d'administration municipale provisoire. Il avait été remplacé par ceux du 27 janvier 1893 et du 12 juillet 1901.

A Hank'eu, le règlement du 23 mars 1908 venait

modifier le règlement du 1^{er} mai 1898, qui prévoyait trois conseillers élus, dont deux Français, alors que l'ordonnance du 24 mai 1897 n'exigeait que deux membres, un Français et un étranger, nommés tous deux par le consul.

Le règlement municipal de Canton est du 20 août 1889.

Ces derniers statuts municipaux de Tientsin et d'Hank'ou enlèvent le droit de vote aux employés de la municipalité et de la police, aux officiers de terre et de mer et enfin aux fonctionnaires du consulat, à l'exception toutefois du consul. Le règlement de Changhaï de 1907 portait semblable défense ; celui de 1908 rend le droit de vote aux employés de la municipalité et aux employés de la police qui sont propriétaires. Quelles que soient les raisons qui peuvent militer en faveur de ces incapacités (et elles sont surtout importantes pour les employés de la municipalité qui auront à choisir leurs employeurs), il est inadmissible qu'elles soient excellentes à Tientsin et Hank'ou et mauvaises à Changhaï.

« ART. 2 (1908) :

« Sont électeurs : tout Français et tout étranger de vingt et un ans au moins, contribuant au budget municipal de la concession et remplissant, sous la réserve du second alinéa du présent article, l'une des trois conditions suivantes :

« 1° Possédant, en vertu d'un titre régulier, un terrain situé dans les limites de la concession ou de ses annexes ;

« 2° Occupant, sur la concession ou ses annexes, tout ou partie d'un immeuble en qualité de locataire et payant un loyer mensuel de 30 taëls au moins ou un logement garni de 40 taëls au moins ;

« 3° Demeurant dans la concession ou ses annexes depuis plus de trois mois et pouvant justifier d'un revenu mensuel de 125 taëls.

« Ne sont pas électeurs :

« 1° Le personnel du consulat général de France, à l'exception du consul général ;

« 2° Les officiers de l'armée de terre et de mer ;

« 3° Le personnel de la garde municipale, rémunérée par la municipalité, à moins que ces agents ne soient propriétaires d'un terrain dans les conditions prévues au début du présent article. »

Voici quelle était la teneur de ce dernier paragraphe dans le règlement de 1907 :

« 3° Les fonctionnaires et agents employés dans un service de la municipalité et rémunérés par un traitement, même lorsqu'ils sont propriétaires d'un terrain dans les conditions prévues au n° 1 du présent article. »

Le texte de 1908, pour les trois concessions préci-

tées, indiquait les causes d'inéligibilité, sur lesquelles les textes précédents étaient muets.

« ART. 4 (1908). — Les électeurs âgés de 25 ans au moins sont seuls éligibles.

« Toutefois, ne sont pas éligibles :

« 1° Les fonctionnaires et agents employés dans un service de la municipalité et rémunérés par un traitement, ainsi que les agents de la garde municipale ;

« 2° Les électeurs qui sont entrepreneurs de services municipaux, membres du conseil d'administration, directeurs ou employés de toute société liée par contrat à la municipalité pour l'exécution de travaux quelconques ou l'exploitation d'un service public ; ceux des conseillers en exercice qui viendraient à se trouver, au cours de leur mandat, dans les conditions prévues à l'alinéa 2 du présent article, seront considérés comme démissionnaires et remplacés.

« En cas de doute, la question sera tranchée suivant les règles établies à l'article 3, alinéa 3, en matière d'inéligibilité.

« Les conseillers sortants peuvent être réélus.

« ART. 3. — Le consul général dresse la liste électorale, la revise tous les ans et convoque l'assemblée des électeurs.

« Les réclamations concernant les inscriptions ou radiations sur la liste électorale sont reçues jusqu'à

midi la veille du jour des élections et jugées sommairement et sans recours par le consul général après audition des intéressés.

« Les opérations électorales sont vérifiées par le Conseil municipal. Les questions concernant l'éligibilité sont jugées en séance spéciale par le Conseil municipal, sous la présidence effective du consul général. La décision prise pourra être déférée au ministre de France à Pékin, statuant administrativement et en dernier ressort. »

Chacun de ces Conseils d'administration se compose d'un élément français et d'un élément étranger, l'élément français ayant la majorité, nommés dans chaque concession d'après des conditions à peu près identiques. Celles des concessions étrangères ne diffèrent guère (1).

Leurs attributions sont nombreuses et ressemblent beaucoup à celles des Conseils municipaux de France. Leur caractère n'en est pas moins très différent. Le droit électoral appartient, non seulement aux Français, mais encore aux étrangers ; « les élections ne représentent pas un droit politique, mais un contrôle financier (2) » ; aussi la loi de 1884 sur les Conseils municipaux ne s'applique-t-elle pas.

(1) Il nous a paru intéressant de donner en annexe la traduction des règlements des concessions étrangères de Tientsin. Rappelons que les concessions américaine et belge n'en ont pas. Nous nous excusons de n'avoir pu traduire les règlements japonais.

(2) Lettre du département au consulat de Tientsin, 25 novembre 1908.

Dans chaque concession, un contrôle ou une surveillance est exercée sur le Conseil municipal par le consul ou son remplaçant. Leur situation en territoire étranger, la composition de ses résidents, français, étrangers et Chinois, imposent de façon absolue ce pouvoir des consuls, les décisions municipales pouvant amener des difficultés d'ordre international. Le Conseil peut d'ailleurs appeler à sa légation du veto consulaire. Le consul est remplacé par le corps consulaire sur le *settlement* international de Changhaï.

Les mêmes raisons militent en faveur des pouvoirs laissés aux consuls, dans presque toutes les chartes municipales (1), en matière de police. Il est regrettable que les Conseils de nos concessions voient trop souvent, dans le vote du budget, le droit pour eux de s'immiscer dans la direction de la police. Ces prétentions, contraires à des règlements pourtant formels, ont amené souvent des rapports très tendus entre les Conseils et les consuls.

A Changhaï, l'administration municipale ne s'étend pas seulement sur le territoire des concessions, mais encore en dehors de leurs limites, sur les routes extérieures. Ces routes sont des propriétés particulières des municipalités. Elles ont été acquises légalement et

(1) Changhaï, art. 17; Tientsin, art. 22; Canton, art. 13; Hank'cou, art. 17.

le droit d'y établir des routes découle de l'article VI des *Land Regulations* que les autorités chinoises ont approuvées : « *It shall be lawful for the Land renters and others who may be entitled to vote as hereinafter mentioned in public meeting assembled to purchased land le ading or being out of the Settlement or to accept land from foreign or native owners for the purpose of convertig the same into roads and public gardens and places of recreation and amusement and it shall be lawful for the Council from time to time to apply such portions of the funds raised under art. IX of these regulations (produit des taxes) for the purchase, creation and maintenance of such roads and gardens etc. as may be necessary and expedient. provided always hat such roads and gardens shall be dedicated to public use and for the health ,amusement and recreation of all persons residing within tje settlement. »*

Le Conseil municipal international n'est pas le seul à exercer ses pouvoirs d'administration, en dehors du territoire de la concession proprement dite, sur des routes extérieures, telles que *Nort Szechuen road* ou la route anglaise de *Zi-ka-wei* ; le Conseil municipal français administre, en même temps que la concession française, la route extérieure de *Zi-ka-wei*, l'avenue *P.-Brunat*, la route *Ratard*.

La route française de *Zi-ka-wei* a été cédée, en

1900, par les autorités chinoises, à la municipalité française, et sans aucune restriction. Les terrains sur lesquels ont été établis l'avenue P.-Brunat et la route Ratard ont été achetés à des particuliers par la municipalité française, qui possède tous les titres de propriété. C'est comme propriétaire que le Conseil municipal y a fait, et cela sans soulever aucune réclamation de la part des autorités chinoises, jusqu'à ces dernières années, exercer la police, percevoir les droits de voirie, installer les conduites d'eau, le réseau de fils destinés à la lumière électrique et au téléphone et enfin poser les rails destinés aux tramways. Les Chinois ont toujours sollicité des consuls l'autorisation d'y faire passer leurs troupes, reconnaissant donc que, sur ces routes, s'exerçait l'autorité étrangère. Les propriétaires et locataires des maisons en bordure de ces routes acquittent des taxes votées par les Conseils municipaux. Il faut dire toutefois que cette perception ne s'est pas toujours faite sans créer des incidents.

CHAPITRE V

Le caractère des concessions

Les concessions sont des parcelles de territoire sur lesquelles la Chine a abandonné à perpétuité, au profit d'une puissance étrangère, l'exercice de ses droits de souveraineté. Leur emplacement fut désigné, d'accord entre les autorités chinoises et consulaires et les étrangers individuellement, de gré à gré, ou parfois les municipalités ou encore les consulats prenaient à bail les terrains qui s'y trouvaient.

Mais ces parcelles n'en font pas moins partie du territoire chinois. Nous avons vu précédemment, par l'étude des traités, que les mots employés sont ceux de louage et d'affermage et qu'on n'y parle pas de propriété. Le gouvernement chinois ne peut plus intervenir dans l'administration locale, par suite de conventions, d'entente commune, de la coutume. Elle reste uniquement du ressort de l'Etat étranger ; mais, dans les premiers temps (voir les *Land regulations*), les règlements devaient avoir aussi l'approbation du

gouvernement chinois. Les usufruitiers de ces domaines paient chaque année au gouvernement chinois une redevance, un loyer de 1.500 sapèques par *mou*, taxe insignifiante, presque nominale, qui montre bien cependant le désir que la Chine avait de ne pas abandonner son domaine éminent, « *eminent domain or dominion over the said land and waters* » (art. 1, traité du 18 juin 1858 avec les Etats-Unis).

Ce sont les douanes maritimes chinoises qui perçoivent les taxes sur les marchandises qui entrent dans les concessions, ce qui serait inadmissible si ces territoires étaient des territoires étrangers (1).

Enfin, la présence des consuls elle-même prouve que les gouvernements étrangers y ont toujours vu des territoires chinois.

On a cependant voulu tirer la conclusion contraire du fait que la loi française du 28 mai 1836 (art. 75) punit les faits délictueux comme s'ils avaient été accomplis en France. Ainsi, la Cour d'Aix a décidé que la contrefaçon de monnaies étrangères dans le Levant était punissable (Cour d'Aix, chambre des mises en accusation, 17 nov. 1883) (2), alors que la contrefaçon de monnaies étrangères à l'étranger ne constitue

(1) En 1856, le général Tseng avait voulu percevoir les droits de likin à Changhaï ; il y eut opposition, mais, deux ans après, les traités de Tientsin autorisaient la perception de ce droit. Sa suppression fut ensuite réclamée ; elle ne fut décidée que par le traité allemand de 1880.

(2) *Journal de droit international privé*, 1884, p. 287.

pas un crime d'après le Code français. Dans l'étude qu'il fait de cette décision, M. Renault (1) la justifie par la fiction de l'extra-territorialité attribuée aux Français dans le Levant.

En sens contraire, le tribunal de Lyon, dans l'affaire Nachtrieb, le 27 décembre 1892, considéra le territoire de Changhaï comme territoire étranger. « Lorsqu'un délit a été commis par un Français à l'étranger, le complice de ce délit, s'il est de nationalité étrangère, ne peut être déféré aux tribunaux français, en dehors des cas prévus par l'article 7 du Code d'instruction criminelle, encore bien qu'il réside en France.

« Spécialement, lorsqu'un délit d'abus de confiance a été commis sur le territoire de la concession française de Changhaï, en Chine, par un Français, et que l'auteur principal de ce délit a été traduit, conformément aux stipulations du traité franco-chinois du 27 juin 1858, devant la juridiction consulaire française de Changhaï, le complice de ce délit, s'il est de nationalité étrangère, n'est pas justiciable des tribunaux français, encore bien qu'il réside en France.

« Il ne peut donc, à raison des faits de complicité qui lui sont imputés, être déféré à la juridiction con-

(1) *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1884, pp. 717 et s.

sulaire française du lieu du délit, dans l'espèce, le tribunal consulaire de Changhaï.

« Alors du moins qu'il n'a jamais été placé sous le protectorat français en Chine.

« Il ne peut davantage, à raison des faits de complicité qui lui sont imputés, être traduit devant le tribunal du lieu de sa résidence en France ; les faits de complicité se rattachant, par un lien étroit, au fait principal, dont ils ne sont que la continuation et l'accessoire, doivent, en droit, être réputés accomplis au lieu de la perpétration du fait principal (affaire Nachtrieb). »

M. Souchon (1) approuve cette décision, que M. Surville attaque (2) : « Il y a, dit-il, de la part de la Chine, un abandon contractuel de sa souveraineté ; il ne nous semble pas exagéré de dire que la fiction d'extra-territorialité doit être admise et que, dans le quartier français de Changhaï, les infractions émanées de nos nationaux doivent être réputées accomplies sur un territoire français, de telle sorte que les juridictions françaises doivent pouvoir atteindre les faits de complicité émanés d'un étranger, protégé ou non, fût-ce en pays étranger. Nous croyons même que, dans un semblable territoire, à moins de déro-

(1) *Journal du Palais*, 1895, 2, 73.

(2) *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1896, pp. 238 et s.

gations résultant d'actes diplomatiques, on pourrait appliquer aux étrangers qui s'y trouvent la règle de l'article 3 de notre Code civil, déclarant que les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. »

M. Jordan estime que les lois françaises ne peuvent s'appliquer sur les concessions françaises qu'aux Français, les étrangers restant justiciables de leurs tribunaux (1).

Ce n'est pas, selon M. Chausse (2), en vertu de la fiction d'extra-territorialité que le droit pénal français régit les Français dans les Echelles, mais en vertu de l'immunité de juridiction qui leur est concédée.

Les Français sont d'ailleurs soumis, même en pays de Capitulations, aux lois territoriales de police et de répression quand les contraventions portent préjudice aux citoyens du pays ou aux intérêts du pays en général (3).

La loi italienne considère les délits commis dans les Echelles du Levant comme commis en pays étranger, et en conséquence la poursuite est subordonnée à la

(1) *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1907, p. 617.

(2) *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1889, p. 254.

(3) MANASSE, *loc. cit.*, « Jurisprudence des tribunaux sur le droit applicable dans les Echelles du Levant ». (*Revue de droit international*, 1896, pp. 193 et s.).

plainte de la partie lésée (Cass., Rome, 26 nov. 1888) (1).

A Changhaï, ce désir de considérer le territoire de la concession française comme territoire national français s'est manifesté à plusieurs reprises, et particulièrement lors des discussions qui précédèrent le règlement de 1902, relatif à la compétence des Cours mixtes. Il ne pouvait exister sur la concession voisine à cause de son caractère international.

En résumé, le territoire des concessions est un territoire chinois, administré par des Conseils municipaux étrangers, sous le contrôle effectif des consuls, qui ont entre les mains la police. Il est impossible d'assimiler les concessions et leurs municipalités à d'autres groupements ; elles forment, dans le droit international, un groupe à part, très différent des autres.

Mais cette situation doit être envisagée dans les conséquences juridiques qu'elle entraîne pour les Français, les étrangers, les indigènes résidant sur les concessions. Ce que nous dirons des concessions françaises pourra s'appliquer de façon générale, et vice versa, aux concessions étrangères.

(1) *Journal de droit international privé*, 1890, p. 375.

§ 1. — *Les Français sur les concessions françaises*

Les Français sur les concessions françaises relèvent, comme tous les Français résidant en Chine, du tribunal consulaire français et sont jugés suivant leur loi nationale.

Il y a lieu de distinguer, quant à leur force exécutoire, entre les règlements publiés par le consul, en vertu de la loi de 1836, et ceux de la municipalité, qu'il rend exécutoires par application du pouvoir conféré par le seul règlement municipal. Dans le premier cas, la loi prescrit la répression pénale des infractions. Les autres ne peuvent donner lieu à aucune répression d'un caractère pénal ; il ne peut y avoir lieu qu'à des dommages civils (1). Mais les agents consulaires ne peuvent légiférer qu'en matière de simple police (art. 75 de la loi de 1836). Ils ne pourraient donc rendre une ordonnance établissant des pénalités pour ceux qui refuseraient d'acquitter les taxes. En France, l'impôt a un caractère obligatoire ; toute personne, même étrangère, qui refuse d'acquitter l'impôt, peut y être contrainte *manu militari*. Il n'en est pas de même sur les concessions. Les taxes ont ici un caractère bénévole ; les Conseils municipaux lèvent des impôts qu'ils ont votés pour l'exécution de services

(1) J. PILLAUT, *Manuel de droit consulaire*, p. 328.

publics. Lorsque des particuliers se soustraient au paiement de l'impôt, ils ne peuvent y être contraints, du moins en théorie. Pratiquement, on y arrive par le procédé suivant ; on prive le propriétaire ou le locataire récalcitrant du bénéfice de ces services. Mais il vaut mieux évidemment faire signer aux acquéreurs de terrains ou aux locataires l'engagement de se soumettre aux règlements municipaux (1). Cet engagement est un véritable contrat de droit privé, dont il est possible de réclamer devant le tribunal l'exécu-

(1) Voici la formule d'engagement que doivent signer les acquéreurs de terrains dans les concessions françaises :

1° Laisser prendre sur lesdits terrains la partie reconnue nécessaire pour l'établissement des rues indiquées sur le plan de la concession française déposé au consulat et se soumettre aux règles visant l'expropriation pour cause d'utilité publique, tant en ce qui concerne les superficies à prendre qu'en ce qui concerne le mode de fixation des indemnités ;

2° Acquitter chaque année toutes impositions foncières et autres de toute nature qui pourraient grever la propriété vendue, tant à la municipalité française qu'au gouvernement chinois, sauf à faire supporter par les locataires celles mises à leur charge ;

3° Se conformer scrupuleusement à toutes les conditions stipulées dans les règlements établis d'un commun accord entre les autorités françaises et chinoises et à tous les règlements déjà établis ou qui pourraient l'être dans la suite par le Conseil municipal, concernant le bon ordre et l'administration de ladite concession et la sécurité de ceux qui y résident ;

4° Souscrire à toutes charges ou mesures que le Conseil municipal jugera nécessaire d'établir ultérieurement ;

5° Ne pas vendre ni louer lesdits terrains à un sujet chinois sans l'autorisation expresse de M^r le Ministre de France en Chine ni à un sujet ou citoyen d'une nation étrangère sans que celui-ci prenne l'engagement par écrit, avec le consentement du représentant de sa

tion en cas de violation de la part des signataires, mais il ne saurait revêtir un caractère pénal ; il n'a qu'un caractère privé et civil.

§ 2. — *Les étrangers sur les concessions françaises*

La puissance qui exerce les droits de souveraineté sur la concession ne peut soumettre que ses propres nationaux à son pouvoir juridictionnel ; le territoire des concessions est resté territoire chinois et les étrangers qui s'y trouvent continuent à ressortir de leurs tribunaux nationaux, même pour infractions à nos règlements municipaux. Il est nécessaire pourtant de faire respecter l'ordre public par tous.

On a trouvé, pour appliquer les règlements aux étrangers, deux moyens plus ou moins pratiques. On leur fait signer, lors de leur établissement sur la concession, un engagement semblable à celui que nous venons de voir imposé aux propriétaires français (1) ;

nation, de se conformer à tous les règlements municipaux déjà établis sur la concession ou qui pourraient être établis plus tard ;

6° En cas de difficultés ou de contestations avec le Conseil municipal, accepter l'arbitrage du consul de France ;

7° En cas de vente, échange ou hypothèque desdits terrains, faire enregistrer ces actes au consulat de France. — J. PILLAUT. *loc. cit.*, p. 334.

Les contrats afférents aux terrains n'étant valables qu'enregistrés au consulat de France, cette formule d'engagement est exigée par les fonctionnaires des consulats avant tout enregistrement.

(1) Concession austro-hongroise, règlement municipal, article 2 :
« Quiconque désirera acquérir du terrain ou des maisons dans la

on peut réclamer devant leur consul l'exécution de ce contrat privé. Mais ce contrat ne saurait comporter la renonciation au privilège d'être jugé par les tribunaux consulaires dont ils relèvent. Un pareil engagement est du moins contraire aux principes du droit français ; il avait été proposé en 1909 par les autorités allemandes pour les concessions d'Han-keou.

Le second moyen consiste à faire contresigner, par tous les consuls étrangers ou par leurs ministres respectifs, les règlements municipaux, qui deviennent ainsi obligatoires pour les étrangers au même titre qu'ils le sont pour les Français.

Pour forcer les étrangers au paiement des taxes, les procédés employés sont les mêmes que pour les Français ; en théorie, la contrainte est impossible ; en pratique, elle est aisée (1).

colonie devra, sans égard pour sa nationalité, signer une déclaration suivant laquelle il se soumet aux prescriptions en vigueur dans la colonie austro-hongroise. Il en sera de même lorsqu'une personne voudra affermer ou louer un immeuble faisant partie de la colonie ou tout autre objet lui appartenant. Ces dispositions se rapportent : ... etc. » (Voir aux annexes le règlement austro-hongrois.)

Voir aux annexes :

Règlement de la concession italienne, art. I.

Règlement du Conseil municipal russe, III.

(1) Voir à ce sujet, les difficultés presque insurmontables que soulève à ce point de vue l'existence des nombreuses juridictions étrangères en Chine.

§ 3. — *Les Chinois sur les concessions françaises*

Une autre complication provient de la présence de nombreux indigènes sur les concessions (1). Ils n'y sont, à vrai dire, que tolérés et n'ont aucun droit de résidence semblable à celui que possèdent les étrangers. La plupart des règlements s'opposent à ce qu'ils puissent y être propriétaires ou exigent des conditions spéciales, telles que l'autorisation des légations. Il est juste d'ajouter qu'en fait, grâce à l'usage des prête-noms, beaucoup de Chinois sont propriétaires sur les *settlements* étrangers.

C'est en 1854, qu'effrayés par les rebelles, les Chinois commencèrent à envahir les concessions, où ils se réfugiaient. Leur affluence considérable inquiéta tout d'abord et la question fut agitée à Changhaï de savoir si on les tolérerait sur les concessions. On fit ressortir que leur présence était une source de richesse et on continua à les y tolérer.

En 1912, les concessions retirèrent un gros bénéfice des troubles de la Révolution. Princes, ministres, Mandchous et riches Chinois venaient y abriter leurs vies et leurs fortunes. Et on ne peut s'empêcher de sourire à cette ironie du sort quand on songe que, parmi ceux qui s'y réfugièrent, se trouvaient quelques-

(1) A Tchangaï, 490.000 Chinois résident sur la concession internationale et 120.000 sur la concession française.

uns de ceux qui avaient réclamé à grands cris, ou qui le réclament encore, la rétrocession à la Chine de ces territoires et le départ des troupes internationales qui leur paraissaient alors le meilleur refuge.

Mais les fuyards ne comprenaient pas seulement des Chinois riches ou aisés, des fonctionnaires de l'ancien régime menacés dans leur existence. Avec eux vinrent tous les dissidents politiques, les ferments révolutionnaires, les anarchistes. La présence de ces derniers amena bien des réclamations de la part du gouvernement chinois, qui se plaignait que les journaux de l'opposition et les fabricants de bombes trouvassent toute sécurité sur le territoire des concessions. Il accusait de complicité les autorités étrangères et réclama l'application des traités (1).

Ce texte s'applique sur les concessions. Toutefois, il faut remarquer que cette extradition est une extradition spéciale, le territoire des concessions étant territoire chinois. Néanmoins, on se réfère, par analogie, aux principes généralement admis en matière

(1) Art. XXXII du traité franco-chinois de Tientsin du 27 juin 1858 : « S'il arrive que des matelots ou autres individus désertent des bâtiments de guerre ou s'évadent des navires de commerce français, l'autorité chinoise, sur réquisition du consul ou, à son défaut, du capitaine, fera tous ses efforts pour découvrir et restituer sur-le-champ, entre les mains de l'un ou de l'autre, les susdits déserteurs et fugitifs.

Si des Chinois déserteurs ou prévenus de quelque crime vont se réfugier dans des maisons françaises ou à bord de navires appartenant à des Français, l'autorité locale s'adressera au consul qui, sur la preuve

d'extradition. Aussi est-ce une règle suivie que l'on ne livre pas aux autorités chinoises les prévenus de crimes politiques (1). On peut toujours les expulser des concessions lorsqu'ils sont par trop indésirables. Sans enfreindre les règles d'humanité généralement admises, on peut ainsi donner satisfaction au gouvernement chinois, lorsque ses réclamations sont justifiées. Il ne serait pas possible, en effet, que les concessions deviennent, par une tolérance trop bienveillante, la résidence habituelle des auteurs de trou-

de la culpabilité des prévenus, prendra immédiatement les mesures nécessaires pour que leur extradition soit effectuée.

De même, les traités de :

Kuldja (1851) avec la Russie, art. X ;

Hoonun chai (1843) avec l'Angleterre, art. IX ;

Wanghea (1844) avec les Etats-Unis, art. XXIX ;

Pékin (1865) avec la Belgique, art. XLIII ;

Canton (1847) avec la Suède et Norwège, art. XXIX ;

Tientsin (1861) avec l'Allemagne, art. XXXII ;

Tientsin (1862) avec le Portugal, art. XXI ;

Tientsin (1863) avec le Danemark, art. XXI ;

Tientsin (1863) avec la Hollande, art. VI ;

Tientsin (1864) avec l'Espagne, art. XVIII ;

Pékin (1866) avec l'Italie, art. XXII ;

Pékin (1869) avec l'Autriche-Hongrie, art. XXXIX ;

Tientsin (1871) avec le Japon, art. XII ;

Tientsin (1881) avec le Brésil, art. X ;

Washington (1899) avec le Mexique, art. XIV.

La situation est différente dans le quartier diplomatique de Pékin, où, d'après le protocole de 1900, « peuvent seuls élire domicile les étrangers et les indigènes au service des étrangers ».

(1) La Cour consulaire de Changhaï manifeste malheureusement une opinion contraire.

bles, sûrs alors de l'impunité, quoique résidant sur territoire chinois.

Quant aux prévenus de droit commun, il faut distinguer entre Changhaï et les autres ports.

A Changhaï, les Cours mixtes connaissent des contraventions et des délits commis par les Chinois résidant sur les concessions ou au service d'Européens. Ceux qui sont inculpés de crimes sont remis aux autorités chinoises, mais après examen de la plainte par les autorités consulaires.

Dans les autres ports, le tribunal chinois est seul compétent pour connaître des infractions commises par les Chinois qui résident sur les concessions étrangères. La police de la concession où l'infraction a eu lieu, ou qui a arrêté l'inculpé sur mandat du juge chinois après l'apposition du visa du consul, le remet à la police chinoise. Elle assiste aux débats.

Les Chinois qui sont installés sur les concessions doivent y observer tous les règlements municipaux et de police et y acquitter le montant de toutes taxes. Mais, sujets chinois, ils sont, toutes restrictions faites pour Changhaï, justiciables des tribunaux chinois et se voient appliquer leurs lois nationales. L'autorité locale n'exerce pas cependant son pouvoir de façon absolue ; elle est limitée par le contrôle de l'autorité consulaire, dont l'assentiment est obligatoire quand il s'agit d'indigènes résidant sur les concessions. C'est

ainsi que les prescriptions sur la vente et l'usage de l'opium ne sont applicables aux Chinois résidant sur les concessions, qu'autant que les consuls veulent bien les rendre applicables, la Chine ayant renoncé à l'exercice de ses droits de souveraineté sur ces territoires.

CHAPITRE VI

Les concessions à bail (cessions temporaires)

Malgré une certaine ressemblance, il n'y a pas d'analogie entre les situations que nous venons d'étudier et celle qui est faite aux étrangers et aux Chinois sur certaines parties du territoire de la Chine, cédées à bail à des Etats étrangers (1).

A l'annonce du meurtre des PP. Nies et Heule, le gouvernement allemand fit occuper, le 14 novembre 1897, le territoire et la ville de Kiao-tcheou par les compagnies de débarquement de deux navires de guerre. Cette occupation ne devait être que temporaire; le 22 du même mois, le baron von Hecking avait soumis au gouvernement chinois les conditions suivant lesquelles Kiao-tcheou serait évacué. Le 6 mars 1898, une convention relative à la cession à bail de Kiao-tcheou aux Allemands était signée par le baron von Heyking et Li-hung-tchang (2).

(1) Hong-Kong, cédé en toute propriété au gouvernement britannique et colonie anglaise, reste en dehors de cette étude.

(2) *Treaties between China and foreign states*, 944-950.

La Russie, à qui avait été promise la baie de Kiao-tcheou, se faisait céder à bail, pour 25 ans au lieu de 99, les deux ports de Port-Arthur et de Ta-lien wan (15-27 mars 1898), ayant besoin d'un port pour son commerce (1). Les droits russes ont été transférés au Japon par le traité de Portsmouth (23 août-5 septembre 1905), avec le consentement de la Chine.

L'Angleterre, refusant de rester en arrière de ses rivaux, obtenait alors Wei-hai-wei le 25 mai 1898 (2). Elle devait conserver ce port jusqu'au jour où la Russie évacuerait le Liao-toung. Le gouvernement britannique ne cachait pas que cette occupation était destinée à contrebalancer l'influence de l'occupation russe. La convention anglo-chinoise fut signée alors que les troupes japonaises occupaient encore cette station navale.

Kouang-tcheou-wan était donné à bail (99 ans) au gouvernement français par la convention du 16 novembre 1899 (3).

La Grande-Bretagne, qui avait déjà, dans l'arrangement signé à Pékin, le 4 juin 1897 (4), obtenu à bail un territoire sur les frontières de Birmanie, ne s'est pas contentée en 1898 de réclamer Wei-hai-wei. Elle

(1) *Treaties between China and foreing states*, 94-97.

(2) *Treaties between China and foreign states*, 349-359.

(3) H. CORDIER, *Relations*, pp. 371-374.

(4) *Treaties*, p. 341, art. 2.

profita des événements pour réclamer le territoire de Kao-loung (1), nécessaire à la défense militaire de Hong-Kong. Elle l'obtint pour 99 ans. Le gouvernement britannique protestait de son désir de voir maintenue l'intégrité du territoire chinois, laissait l'administration de la ville de Kaoloung aux autorités existantes. Mais, à la suite des émeutes de 1899, cette ville fut administrée, comme le reste du territoire, par les autorités britanniques. Toutes les lois et ordonnances applicables à Hong-Kong le sont dans tous le territoire de Kao-loung.

Ces territoires ont ceci de commun d'avoir été cédés à bail à un Etat étranger. Sans doute, on ne trouve pas cette expression dans la convention relative à Wei-hai-wei, mais la durée de son occupation étant subordonnée à l'occupation russe dans le Liao-loung, les signataires du document contractaient un engagement identique aux autres.

Ne reste-t-il, sur ces territoires, aucun vestige de la souveraineté chinoise, et ces cessions sont-elles des annexions déguisées ?

Chacune de ces conventions, à l'exception de celle relative à Wei-hai-wei, emploie, il est vrai, le terme « cession à bail », mais il est juste de remarquer qu'aucune ne mentionne le montant du loyer.

(1) *Treaties*, pp. 347-348.

La Chine y réserve ses droits de souveraineté, mais cette restriction semble bien n'être que purement théorique. Dans le traité sino-allemand, la Chine s'engage à « s'abstenir de prendre aucune mesure ou de promulguer aucun règlement sans le consentement préalable du gouvernement allemand », et cela dans la zone de 50 kilomètres entourant la baie de Kiao-tcheou. Aucune réserve dans le territoire proprement dit de Kiao-tcheou. A Kouang-tcheou-wan, la France « peut élever des fortifications, faire tenir garnison à des troupes ou prendre toute autre mesure défensive » ; elle gouverne et administre le territoire, afin d'éviter tout froissement possible entre les deux pays ». A Wei-hai-wei, la juridiction anglaise est seule reconnue.

Et, sur ces territoires, on ne trouve plus l'organisation consulaire. Le territoire de Kiao-tcheou a été déclaré protectorat d'Empire par l'ordonnance du 27 avril 1898; les autres dépendent des ministères des colonies respectifs.

Toute trace de souveraineté chinoise n'a pas cependant disparu. Par politique ou pour ne pas paraître en contradiction avec leurs déclarations relatives à l'intégrité du territoire chinois, les puissances ont conservé aux Chinois une situation plutôt privilégiée. Dans la ville de Kao-loung, « les fonctionnaires chinois continuaient à exercer leur juridiction (autant

qu'elle ne sera pas incompatible avec les nécessités militaires pour la défense de Hong-Kong) » ; à Wei-hai-wei, « les mandarins chinois continueront à exercer leurs fonctions ». Dans la ville de Wei-hai-wei et dans les 330 villages du territoire, les mandarins exercent la juridiction, mais seulement pour les affaires de minime importance. La Haute Cour de Wei-hai-wei connaît des autres litiges.

L'organisation existante de la commune chinoise a été maintenue à Kouang-tcheou-wan. Les attributions administratives et judiciaires du *Kong-hu* ou Conseil des notables ont été confirmées ; le *Kong-hu* rend la justice aux indigènes, suivant leur droit national, excepté en matière pénale. C'est alors le tribunal mixte (aussi Cour d'appel pour les sentences du *Kong-hu*) qui est compétent : il comporte un fonctionnaire appartenant au corps des services civils, faisant fonctions de président, et deux assesseurs indigènes, tous trois nommés par l'administrateur en chef. Les jugements de ce tribunal mixte ne peuvent être exécutés qu'après approbation d'une commission comprenant l'administrateur en chef, président, l'administrateur-adjoint et le fonctionnaire délégué à Tché-kam.

Les contrats de cession de Kiao-tcheou et du Liao-loung ne contiennent pas semblables restrictions.

Si le privilège de juridiction est laissé, dans une

certaine mesure, aux Chinois, sur les territoires loués, les tierces puissances n'y ont conservé aucune juridiction sur leurs nationaux. A Kouang-tcheou-wan, la juridiction française est seule compétente quand des Français, des étrangers européens ou assimilés, des sujets ou protégés français sont en cause. La même solution est respectivement admise pour les autres territoires cédés. « Cette question a été posée par le gouvernement des Etats-Unis à son ministre à Pékin dans le courant de l'année 1900. M. Conger a répondu, le 23 mars, qu'après en avoir conféré avec ses collègues étrangers, il était d'accord avec eux pour décider que les consuls des diverses puissances n'avaient plus de raisons pour juger leurs nationaux, s'ils venaient à commettre un délit sur les territoires loués (1). » Le Japon seul avait réservé son opinion, les territoires faisant toujours partie, d'après lui, du territoire chinois. Cette idée fut partagée par le *solicitor* du département d'Etat à Washington, qui alla même jusqu'à soutenir que les diverses puissances avaient perdu leurs droits de juridiction sur leurs nationaux, « étant donné que la Chine a transféré elle-même tous ses droits aux locataires durant la durée du bail (2) ». C'était méconnaître que nul ne peut cé-

(1) P. GUERLET, p. 119.

(2) *Memorandum of the solicitor of the Department.* — P. GUERLET, p. 119.

der plus de droits qu'il n'en a. Il préconisait, au contraire, le maintien de cette juridiction sur les zones qui s'étendent derrière Kiao-tcheou et Port-Arthur.

Enfin, le gouvernement chinois semble admettre que sa souveraineté n'existe plus sur ces territoires, puisqu'il reconnaît la nécessité de l'extradition, lorsqu'il voudra poursuivre un criminel réfugié sur territoire cédé (convention sino-anglaise du 9 juin 1898; convention franco-chinoise du 15 novembre 1899, article 6).

L'avenir dira seul si ces cessions avaient un caractère temporaire ou définitif; il n'en était pas moins intéressant de voir la situation juridique que leur caractère entraînait pour les indigènes et pour les étrangers.

CONCLUSION

Le 30 mars 1856, la Turquie était admise « à participer aux avantages du droit public et du concert européen » ; elle restait cependant privée de certaines prérogatives de la souveraineté. Les étrangers sont toujours soumis aux tribunaux consulaires et jouissent de l'exemption des impôts ; certaines puissances étrangères y gardent une administration postale distincte. Si elle n'a pu, comme le Japon plus tard, obtenir la disparition des privilèges accordés par les Capitulations aux Européens, c'est qu'il lui était impossible d'appuyer ses réclamations sur les résultats probants de ses réformes.

Il n'en fut pas de même pour le Japon, dont les succès dans la guerre russo-japonaise avaient, à vrai dire, prouvé une force militaire jusqu'alors ignorée. Le Japon est entré dans le concert diplomatique européen ; il a obtenu, grâce à de longs efforts, la reconnaissance de l'intégralité de ses droits souverains par les traités de 1894-1896 entrés en vigueur en 1899. « Le Japon avait eu l'habileté de s'introduire dans le concert diplo-

matique européen par une porte dérobée (1) » ; en 1877, il adhéraît à la convention postale internationale de Berne de 1874 ; en juillet 1879, il était présent à la conférence de Londres.

La Chine est encore en dehors de l'union postale. Elle essaiera bientôt d'en faire partie et espère que les bureaux de poste étrangers cesseront, ce jour-là, de fonctionner.

Mais c'est principalement vers la réforme de la justice et de la codification que les hommes d'Etat japonais dirigèrent leurs efforts ; ils développèrent l'instruction supérieure et s'adressèrent à l'étranger pour obtenir des professeurs et des conseillers. En 1877, on comptait, au service du Japon, 81 professeurs étrangers (2). M. le professeur Boissonnade préparait la rédaction du Code pénal et du Code d'instruction criminelle, puis du Code civil ; M. le professeur Roessler, celle du droit commercial. Le Japon se créait des tribunaux, des magistrats, il constituait son barreau.

Si nous tournons nos regards vers la Chine, nous voyons que des efforts sérieux ont été faits. Les commissions de codification comprennent quelques étrangers, choisis principalement parmi les Japonais ; le Code pénal est en vigueur depuis 1911. A la fin de

(1) A. DE SIEBOLD, *L'accession du Japon au droit des gens européen*, p. 9.

(2) A. DE SIEBOLD, p. 35.

l'année 1912, on y trouve 19 tribunaux civils supérieurs, 19 tribunaux criminels supérieurs, 113 tribunaux civils locaux, 113 tribunaux criminels locaux, 196 tribunaux civils du 1^{er} degré et 196 tribunaux criminels du 1^{er} degré (1), et il en reste à créer. Mais l'écueil viendra du manque de magistrats. Malgré les efforts du gouvernement et certains efforts individuels, tels que la création d'une université à Pékin par le parti des Kouo-ming-tang, on est en droit de douter des résultats de l'enseignement supérieur : pas de méthode, pas d'esprit de suite, des tentatives, des à-coups dont souffrent les étudiants et le corps enseignant.

La jeune Chine est pressée ; elle veut atteindre de suite le résultat que le Japon a mis plusieurs années à obtenir. Elle oublie parfois que l'accession au droit des gens européen ne lui conférera pas que des droits ; elle lui imposera aussi des devoirs auxquels elle n'est pas encore suffisamment préparée. L'exemple de la justice japonaise, trop souvent encore partielle dans les différends où des étrangers sont parties, n'est pas encourageant, et il est probable qu'il donnera prétexte à retarder le retrait des privilèges d'extra-territorialité existant en Chine.

(1) A. DE SIEBOLD, p. 40 : « Le Japon possède actuellement une Cour suprême de l'empire, 7 Cours supérieures, 49 tribunaux régionaux, 298 tribunaux inférieurs et 1.201 tribunaux dépendant de ces derniers. Le nombre des magistrats est de 1.625, y compris les membres du Parquet.

Il faudra encore que la Chine, imitant en cela le Japon, se décide à détruire ses barrières séculaires, à ouvrir sans restriction son territoire aux étrangers.

Le Siam et l'Egypte ont, eux aussi, recouvré, en certaines parties du moins, l'exercice de la juridiction. L'institution des tribunaux mixtes en Egypte a été suffisamment étudiée pour n'y pas revenir. Le gouvernement siamois a commencé par réclamer la juridiction sur les Asiatiques, sujets et protégés d'une autre nation étrangère. Le 23 mars 1907, paraissait un règlement relatif aux Cours internationales dans les conflits où devaient paraître des Asiatiques, sujets et protégés français. Il remplaçait le règlement de l'article XII du traité du 13 février 1904, accordant la compétence exclusive au tribunal français, en matière civile et pénale, sur les Français ou protégés, défenseurs ; la Cour des causes étrangères était compétente lorsque les Siamois étaient défendeurs. Ce règlement s'était lui-même substitué au traité du 15 août 1856, établissant le tribunal mixte français et siamois.

Les Anglais, en 1909, ne renoncèrent pas seulement au privilège de l'extra-territorialité pour les protégés, mais aussi pour leurs nationaux. Ceux-ci ont cependant gardé le privilège d'avoir, en 1^{re} instance, un conseiller légiste européen dont la voix est prépondérante ; en appel, non seulement le consul d'Angleterre donne

son avis par écrit, mais la décision ne sera valable que si elle est contresignée par deux juges européens.

Nous ne croyons pas que la Chine veuille accepter un traitement même provisoire semblable à celui du Siam ou de l'Égypte, qui serait cependant, à notre avis, la façon la plus rapide et la plus certaine de se donner une codification et une magistrature dignes de toute confiance et de témoigner de sa volonté d'être à la hauteur des circonstances, le jour où les privilèges seront abolis. Mais, est-ce bien le moment de poursuivre des réformes en ces matières ? Est-ce le moment de fonder des institutions nouvelles à l'époque où le régime des Capitulations tend à disparaître ? La Chine semble pourtant vouloir le reconnaître. Un juriste belge, M. de Codt, conseiller légiste au ministère des Affaires étrangères à Pékin, ne vient-il pas d'être chargé d'aller à Changhaï, afin de préparer la réforme de la législation mixte en usage dans les ports ouverts où les étrangers ont des concessions ? Le gouvernement chinois ne vient-il pas de reconnaître, en la personne de son président, le maintien de tous les privilèges accordés aux Européens ?

Nous ne pouvons mieux terminer qu'en citant l'avis de deux jurisconsultes autorisés en ces matières, avis que nous soumettons à la réflexion de nos amis chinois : « Les Capitulations devront subsister tant que

l'état religieux, politique et social de la Turquie ne donnera pas aux étrangers des garanties plus sérieuses (DE MARTENS) ». « L'abolition des Capitulations et de la juridiction consulaire est une question de temps et non de principe (PRADIER-FODÉRE) ».

Vu :

Le Doyen,

P. CAUWÈS.

Vu :

Le Président de la thèse,

RENAULT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD.

ANNEXES

Règlements municipaux ou locaux des concessions française, allemande, austro-hongroise, italienne et russe (1).

CONCESSION FRANÇAISE DE TIENTSIN

Règlement municipal

TITRE PREMIER

Personnalité civile de la concession

ARTICLE PREMIER. — La concession française de Tientsin est investie de la personnalité civile, elle jouit de ce fait, par ses organes légaux, dans les conditions prévues par le présent règlement, des droits de posséder, d'acheter, de vendre, d'emprunter et d'estimer en justice.

(1) La concession belge n'en a pas encore.

La concession américaine, enclavée dans la concession anglaise, est administrée par le Conseil municipal anglais.

Par suite d'une erreur d'envoi, nous n'avons pu recevoir à temps le règlement anglais ; quant au règlement japonais, il n'existe malheureusement qu'en langue japonaise.

TITRE II

Régime des terrains

ART. 2. — Tous les actes de vente ou actes quelconques relatifs à la propriété des terrains situés dans les limites de la concession française de Tientsin, doivent être rédigés dans la forme prescrite par la loi française. Ils doivent être dressés ou enregistrés au consulat de France.

ART. 3. — Tout acte de mutation présenté au consulat de France doit être accompagné d'un extrait du plan général parcellaire revêtu de la signature du représentant de la municipalité française.

ART. 4. — Les hypothèques sur les terrains situés dans la concession française ne pourront être prises que par inscription sur le registre des hypothèques du consulat de France dans les formes prévues par la loi française.

ART. 5. — Tous les acheteurs de nationalité étrangère de terrains situés sur le territoire de la concession française devront prendre l'engagement écrit d'accepter les règlements municipaux et de se soumettre aux différentes taxes et charges qui sont imposées aux contribuables, ainsi qu'aux expropriations pour cause d'utilité publique qui viendraient à être ordonnées, conformément aux dispositions d'un règlement qui sera publié ultérieurement.

TITRE III

Administration municipale

CHAPITRE PREMIER

Composition du Conseil — Elections — Suspensions

ART. 6. — Le corps municipal de la concession française de Tientsin se compose du consul de France à Tientsin et de neuf conseillers municipaux, dont cinq Français et quatre étrangers, désignés les uns et les autres par la voie de l'élection. — Il ne pourra y avoir plus de deux étrangers de la même nationalité. — Le Conseil ainsi formé prendra le nom de Conseil d'administration de la concession française de Tientsin.

ART. 7. — Les conseillers sont nommés pour deux ans. Ils sont renouvelés tous les ans ; la première année par trois Français et deux étrangers, l'année suivante par deux Français et deux étrangers. — En cas de renouvellement intégral du Conseil, trois des Français et deux des étrangers seront élus pour deux ans, tandis que les autres seront élus pour une année seulement. — La durée respective des mandats sera fixée après l'élection par voie de tirage au sort. — Une ordonnance consulaire fixera dans chaque cas, avant les élections, les conditions dans lesquelles s'effectuera ce tirage au sort.

ART. 8. — Les conseillers décédés ou démissionnaires seront remplacés en même temps que les conseillers sor-

tants. Leurs remplaçants seront élus seulement pour la période qui leur restait à courir. Dans le cas où plusieurs élections complémentaires seraient faites en même temps en vertu de ce qui précède, la durée respective des mandats serait décidée s'il y a lieu par voie de tirage au sort, dans les conditions prévues à l'article précédent. Toutefois, lorsque, par suite de décès, démission ou absence devant durer plus de six mois, le nombre des conseillers français ou étrangers se trouvera réduit de plus de moitié, ou bien lorsque le nombre total des conseillers se trouvera réduit à quatre, il sera procédé au remplacement des conseillers décédés, démissionnaires ou absents. La durée de leur mandat sera réglée comme il est dit à l'article précédent.

ART. 9. — Sont électeurs tout Français et tout étranger, âgé de vingt et un ans et remplissant, sauf les réserves indiquées à l'article 10, l'une des trois conditions suivantes : 1° Possédant en vertu d'un titre de propriété régulier un terrain situé dans les limites de la concession, ou représentant habituellement le propriétaire dudit terrain en vertu d'un titre régulier; — 2° Occupant sur la concession tout ou partie d'un immeuble en qualité de locataire et payant un loyer mensuel de 30 dollars au moins ou un logement garni de 40 dollars au moins; ou représentant en vertu d'un titre légal la société ou la raison sociale qui se trouve locataire; — 3° Résidant dans la concession depuis plus de six mois, moyennant justification

d'un revenu mensuel de 125 dollars. — Les droits électoraux résultant de l'accomplissement de l'une ou l'autre des trois conditions énumérées plus haut ne se cumulent pas.

ART. 10. — Ne sont pas électeurs : 1° Le personnel du consulat de France, à l'exception du consul; — 2° Les officiers de l'armée de terre et de mer. Cette disposition ne s'applique pas aux officiers en congé et résidant dans cette situation depuis plus de six mois à Tientsin; — 3° Les fonctionnaires et agents employés dans un service de la municipalité et rémunérés par un traitement, même lorsqu'ils sont propriétaires d'un terrain dans les conditions prévues à l'article précédent.

ART. 11. — Le consul dresse la liste électorale, la revise tous les ans et convoque l'assemblée des électeurs. — Les réclamations concernant les inscriptions ou radiations sur la liste électorale sont reçues jusqu'à midi, la veille du jour fixé pour les élections, et jugées comme matières sommaires et sans recours par le consul après audition des intéressés. — Les opérations électorales sont vérifiées par le Conseil municipal et sans recours. Les questions concernant l'éligibilité sont jugées en séances spéciales, sous la présidence effective du consul. La décision prise pourra être déférée au ministre de France à Pékin, statuant administrativement et en dernier ressort.

ART. 12. — Pour être éligible, il faut être électeur et âgé de 25 ans au moins. — Toutefois ne sont pas éligi-

bles les électeurs qui sont, soit entrepreneurs de services municipaux, soit présidents du conseil ou directeurs de toute société liée par contrat à la municipalité pour l'exécution d'importants travaux publics ou l'exploitation d'un service municipal. — Ceux des conseillers en exercice qui viendraient à se trouver, au cours de leur mandat, dans les conditions prévues à l'alinéa 2 du présent article, seront considérés comme démissionnaires et remplacés ainsi qu'il est dit à l'article 8. — En cas de doute ou de contestation, la question sera tranchée suivant les règles établies à l'article 11, alinéa 2, en matière d'éligibilité. — Les conseillers municipaux sortants peuvent être réélus.

ART. 13. — Le scrutin est secret. — Le vote a lieu par scrutin de liste. Chaque liste doit comprendre le nombre de résidents français et de résidents étrangers à élire. — Les candidats qui, dans chacune des deux catégories déterminées ci-dessus, ont réuni le plus de voix sont immédiatement élus. — Un ou plusieurs notables chinois ou chefs de corporation désignés par le consul pourront, si le Conseil le juge à propos, être admis aux séances avec voix consultative.

ART. 14. — Le Conseil d'administration ne se réunit que lorsqu'il est convoqué par le président. Il doit l'être toutes les fois que la majorité de ses membres en fait la demande par écrit. — Le consul peut le convoquer aussi souvent qu'il le juge nécessaire.

ART. 15. — La présidence du Conseil appartient de

droit au consul. Le bureau se compose en outre d'un vice-président et d'un trésorier ; le Conseil les choisit chaque année parmi ses membres. — Les délibérations sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

ART. 16. — Les séances du Conseil d'administration municipale sont publiques. — Le huis-clos devra être obligatoirement prononcé sur la demande du président ou de deux membres du Conseil.

ART. 17. — Le consul a le droit de suspendre le Conseil municipal, sauf à rendre immédiatement compte de sa décision à S. E. M. le Ministre des Affaires étrangères, ainsi qu'au représentant de la France à Pékin qui pourra, s'il le juge nécessaire, prononcer, sous la réserve de l'approbation du gouvernement, la dissolution de cette assemblée. — La durée de la suspension ne peut excéder trois mois. En cas de dissolution, l'assemblée électorale doit être convoquée dans les six mois à partir du jour où le Conseil a cessé d'exercer ses fonctions. Le Conseil municipal est remplacé dans l'intervalle par une commission provisoire que le consul nomme d'urgence.

CHAPITRE II

Attributions et administration

ART. 18. — Le Conseil d'administration municipal de Tientsin délibère sur les objets suivants : 1° L'établisse-

ment et la répartition des taxes municipales ; — 2° Le budget des recettes et des dépenses municipales ; — 3° Les emprunts ; — 4° Les demandes en décharge et en réduction d'impôts ; — 5° Le mode de recouvrement de l'impôt ; — 6° Les acquisitions, aliénations, échanges et locations de propriétés municipales ; — 7° L'ouverture des rues et des places publiques, les projets de construction de quais, jetées, ponts, canaux, les projets d'alignement, l'emplacement des halles, marchés, abattoirs, cimetières ; — 8° Les travaux d'assainissement et de viabilité ; — 9° Les règlements de voirie et de salubrité ; — 10° Les expropriations pour cause d'utilité publique, selon les formes prévues à l'article 5 ; — 11° Les actions à soutenir devant les tribunaux comme défendeur ou comme demandeur, à quelque degré de juridiction que ce soit ; — 12° Tous les objets sur lesquels le consul appelle le Conseil à délibérer.

ART. 19. — Les délibérations du Conseil ne seront exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du consul. — Le consul est tenu de rendre exécutoire dans un délai de huit jours toute délibération relative à l'un des objets énumérés sous les numéros 1 à 5 de l'article 18. — Le consul peut, par décision motivée, et sous réserve de l'approbation du ministre de France à Pékin, qui doit être demandée dans un délai de huit jours, refuser de rendre exécutoire une délibération du Conseil municipal relative à l'un des objets énumérés sous les numéros 6 à 12 de l'article 18. — L'exé-

cution de la délibération demeure suspendue jusqu'à l'arrivée de la réponse de la légation.

ART. 20. — Le Conseil municipal est chargé des services administratifs concernant la voirie, l'écoulement et la distribution des eaux, l'éclairage des rues, l'exécution des travaux d'utilité publique, la confection du plan cadastral, l'établissement et la revision des rôles des contributions et la perception des revenus municipaux. Il est également chargé d'exercer les poursuites contre les contribuables en retard. — Le président a seul la signature municipale.

ART. 21. — Tous les employés de la municipalité sont nommés par le président et placés sous ses ordres exclusifs. Il sera seul investi à leur égard du pouvoir disciplinaire. Toutefois, il ne pourra signer avec eux des contrats d'engagement ni les congédier sans avoir pris l'avis du Conseil. — Cette disposition ne concerne pas les agents de la police.

ART. 22. — Le consul est chargé de tout ce qui a pour objet le maintien de l'ordre et de la sécurité publique sur la concession. — Le corps de police, dont les dépenses sont à la charge du budget municipal, est exclusivement placé sous ses ordres. Il en nomme les agents, les suspend ou les révoque. — Dans le cas où le Conseil refuserait de voter les fonds qu'il juge nécessaires pour le service de la police, le consul pourra d'office, après en avoir

référé à M. le Ministre de la République Française à Pékin, les faire inscrire au budget.

ART. 23. — Les contraventions de voirie sont jugées par le consul statuant administrativement. — Les contraventions aux règlements de police sont jugées par le consul statuant judiciairement. — En cas de poursuites exercées pour retard du paiement de l'impôt, le receveur municipal doit citer le contribuable devant le tribunal consulaire. — Si l'individu poursuivi pour l'une des trois causes ci-dessus n'est pas soumis à la juridiction française et s'il réfuse la compétence du consul, il doit être renvoyé immédiatement devant ses juges naturels.

TITRE IV

Dispositions spéciales

ART. 24. — Le consul pourra, lorsqu'il le jugera utile et après avoir consulté le Conseil d'administration, convoquer en assemblée extraordinaire tous les électeurs et même tous les Français et étrangers non électeurs demeurant sur la concession, pour recueillir leur avis sur les questions d'intérêt général qu'il croira devoir leur soumettre à titre exceptionnel.

ART. 25. — En cas de vacance du consulat ou d'absence du titulaire, toutes les attributions et prérogatives

confiées au consul par le présent règlement appartiennent de droit au gérant du consulat.

Le Ministre de France,

EDMOND BAPST.

Le Consul de France,

P. CLAUDEL.

(Traduction)

CONCESSION ROYALE ITALIENNE DE TIENTSIN

Règlements locaux relatifs aux terrains et règles générales

Le gouvernement royal italien entend placer la concession royale italienne, aussitôt que cela sera possible, sous l'administration d'une municipalité semblable à celle des autres concessions.

En conséquence, les règles suivantes sont seulement provisoires et sujettes, en tout temps, à modifications, dans l'intérêt général ou privé des résidents de cette concession.

I. — Tout sujet italien ou naturalisé italien a le droit d'acheter et de louer des terrains dans la concession italienne. — Tout sujet d'un autre Etat étranger ne pourra être autorisé à exercer les mêmes droits s'il ne prend l'engagement, écrit et personnel, et avec le consentement officiel et certifié de ses autorités nationales, d'obéir à toutes les règles et règlements qui ont déjà été faits et ap-

prouvés, ou qui pourront l'être par la suite, pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la concession et des personnes qui y résident. Il sera, de plus, stipulé expressément et clairement dans cet engagement que, en cas d'infraction ou d'inobservance par cet étranger des règles et règlements qui pourront être exécutoires, il sera légal pour le consul de S. M. R. I., ou toute autre personne dûment autorisée par le consul de S. M. R. I., de l'expulser et de vendre aux enchères publiques ses biens et propriétés dans la concession R. I., six mois après son expulsion. — En conséquence, tous les contrats concernant la propriété (terrains et constructions) seront considérés, ces six mois écoulés, comme nuls.

II. — Tous les actes d'achat et de louage doivent être déposés, en original, dans le consulat royal d'Italie à Tientsin. Le transfert des droits de propriété doit être effectué dans les bureaux du consulat italien, où tous les documents doivent être présentés dans le mois qui suit le jour de la vente, du transfert, etc. Ce temps passé, il sera infligé une amende de 100 dollars au maximum. Chaque vente ou autre forme de transfert, non conforme à ces règles, sera considérée comme illégale et non avenue.

III. — Un registre cadastral des terrains sera déposé à la chancellerie consulaire R. I., où il pourra être consulté durant les heures de bureau. — Les propriétaires de terrains pourront recevoir, moyennant le paiement d'un

tael par meou (600 mq.), une ou plusieurs copies du registre cadastral. — Cette ou ces copies pourront être réclamées par le consulat pour y rectifier tous enregistrements et transferts qui seront demandés. — Il y aura, aussi, dans la chancellerie R. I., un registre cadastral et un registre des transferts, où pourront être vus les changements qui auront été effectués dans la situation des propriétés.

IV. — Tout propriétaire de terrain et toute personne louant des terrains dans la concession R. I., doivent payer annuellement, et en avance, une taxe de 1 tael 5 par meou de terrain, afin de permettre le paiement de la rente annuelle de la Couronne due au gouvernement chinois.

.

(Traduction)

CONCESSION RUSSE DE TIENTSIN

CONSEIL MUNICIPAL RUSSE

Règlements municipaux

I. — *Limites de la concession*

Au nord-est, la ligne frontière de la concession russe s'étend parallèlement à la ligne des chemins de fer impériaux du nord de la Chine; au sud-ouest, la concession est

limitée par le fleuve Pei-Ho ; au sud-est, par la concession belge ; à l'ouest par la concession italienne.

II. — *Règlements de la concession*

Ces règlements obligent, à l'intérieur de la concession russe de Tientsin, les personnes de toutes nationalités résidant sur la concession.

III. — *Propriété des terrains*

1. Tout achat de terrains du gouvernement, aussi bien que le transfert de terrain d'un propriétaire à un autre, dans la concession, sera enregistré au consulat impérial russe. — La possession temporaire de terrains acquise par hypothèque légale devra, dans le mois qui suivra, être enregistrée, à la demande des parties en cause ou de leurs représentants, au consulat impérial russe.

2. Toutes ventes, expropriations ou transferts, faits sans avoir observé les règlements ci-dessus, seront considérés comme nuls et non avenue.

3. Les étrangers peuvent acheter et louer des terrains dans la concession russe, mais à condition de signer un engagement de soumission à tous les règlements municipaux et aux ordonnances de police ayant déjà force de loi aussi bien qu'à ceux qui pourront l'être dans l'avenir pour le maintien de la paix et du bon ordre dans la concession.

Ces engagements seront présentés au consulat russe à l'époque de l'enregistrement et de la remise des titres de

propriété, en même temps que le certificat du consulat sous la juridiction duquel se trouve la personne signant l'engagement, certificat assurant que l'engagement a été signé avec le consentement des autorités. En cas d'infraction ou d'inobservance des règlements municipaux, le Conseil municipal russe, en la personne du secrétaire, amènera les coupables devant les Cours consulaires ou autres, sous la juridiction desquelles ces coupables pourront être.

4. Les sujets russes, pour l'achat ou la location des terrains de la concession, sont soumis à toutes les lois de l'empire russe, concernant l'établissement de la propriété, et aux règlements municipaux.

5. Les propriétaires ou locataires de terrains dans la concession russe feront, à leurs frais, le déplacement des tombes qui se trouveront dans leur lot.

6. Le Conseil municipal et le consulat russe feront le nécessaire pour allouer la portion de terrain indispensable aux besoins publics, comme l'établissement d'un cimetière russe, d'écoles, d'hôpital, de station de police, etc.

7. Le Conseil municipal a la liberté d'exproprier, dans l'intérêt de la concession, les terres appartenant à des propriétaires privés, pour construire des routes ou pour d'autres services publics, à la condition d'une entente mutuelle. Si une entente entre les parties ne peut se faire, l'affaire sera soumise à l'arbitrage dans les façons ordinaires ; il ne pourra y avoir appel.

8. Tout terrain qui n'aura pas acquis le développement moyen des terrains de la concession, déterminé par l'assiette foncière, paiera une taxe spéciale dont le montant sera fixé par l'assemblée annuelle des contribuables.

IV. — *Conseil municipal*

La concession est administrée par un Conseil municipal, composé d'un président, d'un vice-président et de trois membres. — Le consul de Russie est président « *ex officio* » ; le vice-président et les membres sont élus à l'assemblée générale annuelle par la majorité des électeurs.

V. — *Elections*

1. Pour les élections et la discussion des affaires d'un intérêt général relatives à l'administration et à la bonne conduite de la concession, le consul de Russie, au début de chaque année, annoncera, une semaine à l'avance, une assemblée générale des électeurs et contribuables et donnera le programme des questions à discuter. Le quorum sera atteint si plus de la moitié du total des votants inscrits est représentée à l'assemblée. — S'il n'y a que la moitié ou moins de représentée, l'assemblée sera dissoute et une autre réunion sera convoquée, qui sera valable quel que soit le nombre de votes exprimés.

2. A l'assemblée générale annuelle, les votants présents éliront, au scrutin secret, quatre membres du Conseil municipal. Ceux qui obtiendront la majorité absolue des vo-

tes des électeurs présents seront considérés comme dûment élus. En cas d'absence de l'un des membres élus avant l'expiration du terme de son mandat, les membres restants du Conseil auront le droit de choisir telle personne qui leur plaira pour remplir la vacance ainsi produite.

3. Le nouveau Conseil entrera en fonctions aussitôt que les comptes du précédent Conseil auront été acceptés par l'assemblée générale annuelle. A sa première réunion, le nouveau Conseil élira son vice-président. Dans le cas d'absence temporaire du président et du vice-président, et si la réunion est très urgente, les membres du Conseil choisiront un président *ad hoc*.

VI. — Conditions de l'électorat

1. Tous les sujets russes ou étrangers majeurs seront électeurs sur la concession russe, s'ils ont payé, avant l'assemblée générale annuelle, toutes les taxes et redevances de l'année précédente, et s'ils sont propriétaires de terrains, ou locataires à bail, ou locataires de maisons, ou représentants de firmes, compagnies, sociétés, services officiels propriétaires de terrains dans la concession russe.

2. Les électeurs seront autorisés à voter comme suit: Les propriétaires de 2 à 5 meous de terrains et les personnes locataires d'un terrain de la concession et payant annuellement 200 taela au moins auront droit à une voix; les propriétaires de 5 à 10 meous et les locataires payant de 500

à 1.000 tael par an auront deux voix ; les propriétaires de 10 à 20 meous et les locataires payant de 1.000 à 2.000 tael par an auront trois voix ; les propriétaires de 20 à 50 meous et les locataires payant de 2.000 à 3.000 tael par an auront quatre voix ; les propriétaires et les locataires ayant une propriété ou une location plus élevée que celles ci-dessus mentionnées ne pourront avoir plus de cinq voix.

3. Ne pourront être électeurs : a) les mineurs ; b) le personnel du consulat russe en service régulier ; c) le personnel militaire en activité (guerre ou marine) ; d) les officiers d'administration municipale, s'ils reçoivent un traitement fixe, à l'exception de ceux qui ont droit à l'élection d'après l'article 2 de ce paragraphe ; e) les personnes sous inculpation de crimes, accomplissant une peine, privées de leurs droits civils, les faillis et les fous ; f) les officiers de la police municipale.

4. Les mandataires des électeurs absents du district consulaire de Tientsin ou empêchés par la maladie de se présenter, seront autorisés à voter, mais aucun ne pourra avoir droit à plus de cinq voix, y compris la sienne propre.

5. Nul ne pourra devenir membre du Conseil municipal s'il n'est électeur. Nulle femme ne pourra être membre du Conseil municipal.

6. Tout membre du Conseil municipal doit résider dans la concession russe. S'il allait habiter dans une autre con-

cession, il serait remplacé par un candidat choisi parmi les personnes habitant la concession.

VII. — *Listes électorales*

1. Une liste d'électeurs, résidant ou non dans la concession, sera dressée par le Conseil municipal au début de chaque année, au plus tard deux semaines avant l'assemblée générale annuelle, et, après approbation du consul, elle sera affichée dans les bureaux de la municipalité et du consulat et envoyée aux électeurs. — Toute réclamation contre l'exactitude de cette liste devra être faite avant le jour de réunion de l'assemblée générale, à laquelle les personnes inscrites sur la liste pourront seules prendre part.

2. Les électeurs désirant porter leur candidature aux fonctions municipales devront en faire leur déclaration en temps voulu.

VIII. — *Responsabilité des membres du Conseil*

Les membres du Conseil ne sont pas responsables personnellement et sont tenus quittes de toute réclamation s'élevant au sujet d'une affaire traitée par le Conseil, ou un membre, ou une personne, quelle qu'elle soit, ayant agi sur les ordres écrits du Conseil, si cet acte a été fait en exécution des règlements. Toute dépense, faite en toute autorité par le Conseil ou par ses membres, agissant en

vertu d'ordres écrits, sera couverte par les taxes levées conformément aux règlements.

IX. — *Procès contre le Conseil*

Des poursuites contre le Conseil, représenté dans ce cas par le secrétaire du Conseil, peuvent être engagées devant les tribunaux consulaires russes, par toute personne qui s'estime atteinte par quelque acte du Conseil ou de ses officiers, et le plaignant pourra, en tout cas, obtenir des dommages-intérêts. Ces dommages et les frais du procès seront recouvrés par les soins du consulat russe et payés sur les fonds du Conseil municipal.

X. — *Assemblées générales et extraordinaires*

En dehors de l'assemblée générale annuelle, qui est obligatoire, le consul peut convoquer des assemblées extraordinaires lorsqu'il le juge nécessaire.

1. Des assemblées générales extraordinaires peuvent aussi être convoquées à la demande d'électeurs représentant au moins un tiers du nombre total des votes, ou sur la proposition de deux membres du Conseil. L'assemblée et son objet doivent être annoncés au moins quatorze jours à l'avance. Le quorum sera atteint si un tiers du nombre total des électeurs inscrits y est représenté. Si ce nombre ne peut être atteint, l'assemblée sera reculée d'une semaine et, à cette séance, aucun quorum ne sera exigé.

2. Toutes les résolutions passées à la majorité des voix,

dans les assemblées générales annuelles ou extraordinaires, seront valables et exécutoires pour tous les électeurs. S'il est nécessaire de départager les votes, la voix du président est prépondérante. — Dans les assemblées générales, le consul de Russie prend la présidence ; en son absence, il est représenté par un officier du service consulaire. Les résolutions votées doivent être approuvées dans les dix jours par le consul. Pendant ce laps de temps, les personnes qui se jugent lésées par la proposition peuvent adresser leurs réclamations au consulat ou, en dernier appel, à la légation, à Pékin.— Si, après l'expiration de ces dix jours, le consul signifie son approbation des résolutions, elles deviennent obligatoires. Toutes les résolutions votées dans les assemblées générales, et approuvées par le consul, seront obligatoires pour tous les résidents de la concession.

3. Le consul de l'empire russe a le contrôle immédiat de la concession ; il peut, en conséquence, suspendre, pour une période de deux semaines, l'exécution des résolutions votées par le Conseil, si ces résolutions : a) violent les règlements municipaux ; b) sont contraires à la loi russe ; c) dépassent les pouvoirs du Conseil ; d) ne correspondent pas avec les exigences et les intérêts du gouvernement. — *Note* : Les résolutions suspendues du Conseil sont soumises au ministre de l'Empire, à Pékin.

4. L'Assemblée générale annuelle a le pouvoir de : a) Approuver les comptes du Conseil municipal pour l'an-

née écoulée ; b) Voter le budget pour l'année présente ; c) Lever ou changer les taxes sur la propriété, bâtie ou non bâtie, le trafic, le commerce et la navigation (*Note: Les terrains et les immeubles appartenant au gouvernement russe et au Conseil municipal, qui ne sont pas loués à des particuliers, l'église grecque orthodoxe et le cimetière sont exempts des taxes municipales*) ; d) Négocier les emprunts et en fixer le taux et les conditions ; e) Régler les affaires relatives au développement de la concession, c'est-à-dire exécuter le plan de la concession approuvé par la légation impériale à Pékin, la construction et l'entretien des rues, des jardins publics, des squares, des trottoirs, les installations d'eau, l'arrosage et l'éclairage de la concession ; f) Régler les affaires concernant la prospérité de la population de la concession, prendre les mesures nécessaires relatives à la nourriture du public, la construction de marchés, au maintien de la santé publique, aux précautions contre le feu et autres calamités ; g) Eriger et aménager, pour le compte de la concession, des institutions charitables, hôpitaux et écoles ; h) Discuter et ordonner toutes mesures nécessaires à l'intérêt public ; i) Elire les membres du Conseil municipal.

5. Les résolutions des assemblées générales annuelles, passées conformément à l'article X, § 2, seront immédiatement exécutées, excepté en cas de désaccord avec le consul, qui en fera retarder l'exécution jusqu'à ce qu'un rapport ait été soumis à la légation impériale à Pékin,

qui représente le dernier appel et dont la décision liera le Conseil municipal.

6. Les résolutions concernant l'achat ou l'expropriation de terrains ou de propriétés, le budget, les emprunts, les sécurités ou garanties qui doivent être données à la municipalité et la responsabilité des officiers municipaux, doivent obtenir une majorité des deux tiers des votes exprimés à l'assemblée.

7. Deux assesseurs seront nommés chaque année par l'assemblée des contribuables à l'assemblée générale annuelle. Chaque année, le Conseil municipal dressera une liste des propriétés, constructions et terrains de la concession russe, avec leur évaluation pour la taxe, et notifiera aux propriétaires l'estimation donnée par les assesseurs nommés par les contribuables. Tout propriétaire peut, dans le mois qui suivra la notification de cette estimation, protester contre la valeur estimée par-devant le consul russe, dont la décision pourra être soumise, en dernier appel, au ministre russe à Pékin.

8. Le quorum, à une réunion du Conseil, sera atteint par deux voix, non comprise celle du président. Personne ne peut avoir plus d'une voix dans le Conseil ; le droit de vote est personnel et intransmissible ; les résolutions sont passées à la majorité des votes. En cas d'égalité de votes, la voix du président est prépondérante.

9. Le Conseil administre les affaires de la concession, recherche les moyens de réaliser les réformes nécessaires,

met à exécution les résolutions de l'assemblée générale, dresse le budget, perçoit les taxes imposées par l'assemblée générale, rend compte de l'activité des divers départements en temps voulu. Les rapports du Conseil doivent être publiés avec les résolutions de l'assemblée générale.

10. Le Conseil nomme et renvoie les employés de la municipalité, fixe leurs salaires et leurs indemnités, qui sont payés sur les fonds municipaux. Ces employés reçoivent leurs ordres directement du président pour faire tout travail décidé par les assemblées générales des contribuables ou du Conseil.

11. Le Conseil peut nommer des comités spéciaux, formés des résidents de la concession ou d'autres personnes, pour la conduite de certaines affaires ou pour l'étude de questions particulières ; ces comités sont sous le contrôle du Conseil.

12. Les réunions du Conseil municipal sont publiques : mais le public peut être exclu à la demande du président ou de deux membres du Conseil. Les procès-verbaux des réunions et les copies des comptes seront communiqués au consul ; les contribuables pourront en prendre connaissance aux heures de bureau.

13. Les réunions du Conseil seront fixées par le président ou sur la demande écrite de deux membres, mais il doit y avoir au moins une réunion par mois.

14. Le Conseil aura le pouvoir de faire de nouveaux règlements destinés à rendre plus facile l'application des

règlements généraux, et aussi de rapporter, abroger, changer ses règlements, avec approbation du consulat et de la légation, à l'exception des règlements concernant l'assemblée générale, pourvu cependant qu'ils ne soient point en contradiction avec les règlements présents. Ces nouveaux règlements du Conseil devront être approuvés par le consul et adoptés par une assemblée générale que le consul convoquera à cet effet, avec préavis de quinze jours, et enfin confirmés par le ministre impérial à Pékin.

XI. — *La police de la concession*

La police de la concession, le personnel, le budget, qui sont approuvés à l'assemblée générale annuelle des contribuables et qui sont sous le contrôle direct du Conseil municipal, devront être à la disposition du consulat impérial russe lorsque celui-ci en fera la demande.

XII. — *Poursuites pour retard de paiement*

Le Conseil municipal peut, par l'intermédiaire de son secrétaire, poursuivre toute personne en retard du paiement de l'impôt, des taxes et autres droits établis d'après ces règlements, et de tous droits de licence et des amendes prescrites par les règlements en vigueur, devant les tribunaux consulaires ou autres sous la juridiction desquels ces personnes peuvent se trouver, et poursuivre le paiement par tous les moyens autorisés par ces tribunaux. Si le Conseil est incapable de découvrir le propriétaire de

marchandises pour lesquelles aucune taxe n'a été payée, ou si le propriétaire ne peut tomber sous la juridiction des consulats ou des tribunaux, ou si encore le propriétaire n'a pas de consul à Trentsin, le Conseil municipal, avec le consentement du consul de Russie, aura la liberté de détenir partie des marchandises ou d'en user de la manière la plus propre à assurer le paiement, ou, dans le cas de non-paiement de l'impôt, le Conseil aura le droit de mettre sous séquestre les terrains ou maisons aussi longtemps que le paiement des impôts ou taxes n'aura pas été effectué. Le Conseil municipal, pour les procès relatifs à la propriété dans la concession, aura, demandeur ou défendeur, un représentant choisi par le Conseil.

XIII. — *Fonds municipaux*

Le Conseil a l'administration des fonds municipaux ; il doit en user au mieux des intérêts publics et selon les résolutions passées aux assemblées générales. — A la fin de chaque année, le Conseil dresse un tableau des recettes et des dépenses municipales pour l'année écoulée ; ce compte doit être publié quatorze jours au moins avant l'assemblée générale annuelle.

(*Suivent les règlements sur la construction des bâtiments et les règlements de police et de voirie, les règlements d'hygiène, la nomenclature des taxes, etc.*)

(Traduction)

Pour la colonie allemande à Tientsin, a été promulgué le règlement communal suivant :

COLONIE ALLEMANDE DE TIENTSIN

Règlement communal

TITRE PREMIER

Dispositions générales

§ 1. — La colonie allemande à Tientsin acquiert le droit d'une corporation communale et la capacité juridique avec l'entrée en vigueur du présent règlement communal (§ 41, alinéa 1). — La corporation porte le nom de *Deutsche niederlassungsgemeinde* » à Tientsin (Communauté de la colonie allemande à Tientsin) et a son siège à Tientsin. — La Communauté de la colonie allemande à Tientsin a pour but d'administrer les affaires communes de la colonie allemande résidant dans cette ville, notamment d'installer et d'entretenir les établissements, institutions et organisations nécessaires au bon ordre, au bien-être et à la sécurité de la colonie.

§ 2. — Sont membres de la Communauté de la colonie les *propriétaires, locataires, fermiers et autres bénéficiaires de jouissance* d'immeubles situés dans la colonie allemande à Tientsin, qui, au point de vue des conditions ju-

ridiques concernant l'immeuble ou leur situation vis-à-vis de la Communauté de la colonie, sont assujettis à la juridiction allemande. L'acquisition et la perte de la qualité de membre de la commune résultent des hypothèses ci-dessus mentionnées. — Le consul allemand à Tientsin tient un registre des membres de la commune que tout intéressé peut consulter.

§ 3. — Les membres de la commune ont droit à l'usage des établissements, institutions et organisations de la commune, conformément aux dispositions du présent règlement communal. — Ils sont tenus d'observer les prescriptions édictées pour la colonie et de participer aux impôts et charges de la Communauté, conformément au présent règlement communal.

§ 4. — Les affaires de la Communauté de la colonie seront réglées par l'assemblée communale et le Conseil communal.

TITRE II

Assemblée communale

§ 5.— L'assemblée communale se compose des membres de la commune qui acquittent en tout, pour leurs propriétés foncières dans la colonie et pour les bâtiments y édifiés ou pour les immeubles loués, affermés ou utilisés de toute autre manière dans la colonie, une somme annuelle d'au moins 50 taëls de taxes communales.

§ 6. — Les Chinois ne participent pas à l'assemblée

communale. — Sont exclues de la participation à l'assemblée communale : 1° Les personnes qui sont arriérées quant au paiement des taxes communales ; 2° Les personnes contre les biens desquelles la procédure en faillite est introduite ; 3° Les personnes qui ne jouissent pas des droits civils ou contre lesquelles une instruction est ouverte pour un acte délictueux pouvant entraîner la perte de ces droits.

§ 7. — Peuvent être représentés à l'assemblée communale : 1° Les personnes inhabiles à contracter ou limitées, dans leur capacité juridique, par leur représentant légal ; 2° Les absents ou malades, par un membre de la commune, ayant droit de vote et étant autorisé par un pouvoir écrit ; 3° Les co-héritiers ou co-propriétaires, par l'un quelconque d'entre eux, ou par un membre de la commune ayant droit de vote et étant autorisé par un pouvoir écrit ; 4° Les personnes juridiques, sociétés commerciales et corporations enregistrées, par un représentant qualifié conformément à leurs statuts, par un mandataire général ou un fondé de pouvoirs, par un fonctionnaire y autorisé par une procuration écrite, ou par un membre de la Communauté ayant droit de vote et autorisé au moyen d'un pouvoir écrit ; 5° Les épouses par leur mari, les femmes non mariées ou les veuves par un membre de la Communauté ayant droit de vote et muni d'un pouvoir écrit ; les veuves aussi par un fils majeur, y autorisé par un pouvoir écrit. Cette disposition est applicable aussi aux fem-

mes, qui, en vertu des n^{os} 1, 3, 4, auraient droit à être représentées par des membres de la Communauté. Les personnes exclues de la participation à l'assemblée communale, en vertu du § 6, ne peuvent y prendre part non plus en qualité de représentants.

§ 8. — Les paiements de taxes municipales, du genre de celles mentionnées dans le § 5, donnent droit à l'assemblée communale : 1^o A 1 voix pour au moins 50 taëls ; 2^o A 2 voix pour au moins 100 taëls ; 3^o A 3 voix pour au moins 250 taëls ; 4^o A 4 voix pour au moins 500 taëls, et ainsi de suite, chaque montant en plus de 250 taëls donnant droit à une autre voix. — Aucun membre de la commune ne peut avoir plus de 12 voix. — Si la commune est propriétaire, locataire, fermière ou autre bénéficiaire de jouissance d'immeubles de la colonie, elle ne possède aucun droit de vote pour ces immeubles. — Le nombre de voix revenant à tout membre de la commune est inscrit dans le registre mentionné dans le § 2, alinéa 3.

§ 9. — Le consul convoque l'assemblée communale et il y occupe le siège de président. — Les assemblées ordinaires auront lieu une fois par an, au mois de février. A ces assemblées sont traitées les opérations mentionnées dans le § 15, n^{os} 1 à 3. — Les assemblées extraordinaires sont convoquées aussi souvent que les affaires l'exigent. — C'est le consul qui a qualité pour convoquer ces assemblées. — Il est obligé de convoquer une telle assemblée si le Conseil communal, ou au moins sept membres de la

commune, le demandent par une requête écrite, en y indiquant le but et les motifs de cette convocation. — La convocation a lieu suivant les usages locaux, en donnant communication des questions à l'ordre du jour. Des questions qui ne figurent pas à l'ordre du jour ne peuvent être discutées. Sauf en cas d'urgence, l'intervalle entre la convocation et la tenue de l'assemblée doit être *au moins d'une semaine franche*. — C'est le consul qui a à décider s'il y a urgence ou non.

§ 10. — L'assemblée communale ordinaire est qualifiée pour prendre des décisions valables, quel que soit le nombre de voix y représentées. — Une assemblée communale extraordinaire a qualité pour prendre des décisions valables seulement si plus de la moitié des voix existantes y est représentée. Si, en cas d'incapacité de prendre une décision valable, l'assemblée est convoquée une deuxième fois pour délibérer sur le même sujet, elle sera qualifiée de prendre une décision valable, quel que soit le nombre de voix y représentées. En faisant la seconde convocation, il doit être expressément fait mention de cette disposition.

§ 11. — Les décisions sont prises à la majorité des voix. — En cas de parité de voix, c'est le président qui décide; celui-ci n'a du reste aucune voix délibérative. — Un membre n'a pas le droit de voter si la décision à prendre concerne la conclusion d'une opération avec lui, ou l'introduction d'un procès entre lui et la Communauté.

§ 12. — Les séances de l'assemblée communale sont publiques. — Toutefois, sur proposition et par une décision spéciale, le caractère public peut être exclu ; la proposition à ce sujet est discutée en séance non publique.

§ 13. — Le président dirige les opérations à l'assemblée. — Il ouvre et clôt les séances et maintient l'ordre à l'assemblée. — La langue officielle est la langue allemande. — Cependant, le président peut exceptionnellement autoriser des membres de la commune, ne sachant pas l'allemand, de se servir d'une autre langue.

§ 14. — Le secrétaire, à désigner par le président, devra dresser un procès-verbal sur la marche des opérations et les décisions de l'assemblée, lequel procès-verbal sera signé par le président et le secrétaire. — Une copie de ce procès-verbal sera déposée au secrétariat communal, pour que les membres de la commune puissent en prendre connaissance. De même, les décisions de l'assemblée, dès qu'elles seront entrées en vigueur (§ 37, alinéa 2), devront être publiées, suivant les usages locaux, en langue allemande (avec une traduction anglaise).

§ 15. — L'assemblée communale a pour attributions de traiter les opérations suivantes : 1° L'élection du Conseil communal ; 2° La vérification et l'établissement du budget communal (§ 26) ; 3° La vérification et l'établissement des comptes annuels (§ 28) ; 4° La décision à prendre au sujet de la manière et du montant des taxes communales à recouvrer (§ 25) ; 5° L'autorisation à accorder pour l'acqui-

sition, l'aliénation et l'hypothécation d'immeubles, pour contracter des emprunts et pour accepter ou refuser des donations, héritages et legs ; 6° La décision à prendre pour la nomination de fonctionnaires communaux faite pour une durée plus longue qu'un an ; 7° La promulgation de règlements généraux concernant l'administration et l'utilisation des établissements et d'installations de la commune ; 8° La délibération au sujet des ordonnances de police concernant le territoire de la colonie (§ 29) ; 9° Le contrôle de l'exécution de ses décisions. — L'assemblée communale ne pourra, sans le consentement du consul, discuter sur d'autres questions que sur les affaires communales.

TITRE III

Conseil communal

§ 16. — Le Conseil communal se compose de cinq membres. — Leur mandat est une charge honorifique non rémunérée. — Sont éligibles tous les membres de la commune ayant droit de vote et, les cas du § 7, leurs représentants. — Le consul et tous autres fonctionnaires appointés du consulat, ainsi que les fonctionnaires communaux, ne peuvent être élus. Trois membres du Conseil communal doivent être de nationalité allemande.

§ 17. — L'élection du Conseil communal a lieu par bulletins, à la simple majorité des voix, et cela de telle manière que d'abord trois membres allemands sont élus et

ensuite deux membres d'une autre nationalité quelconque. — A chaque élection, tout électeur individuel devra désigner autant de personnes qu'il y a de membres à élire. — En cas de parité de voix, le plus âgé est considéré comme élu.

§ 18. — Le Conseil communal est élu pour la durée d'un an ; il commence ses fonctions le 1^{er} mars. — Si des membres se retirent avant l'expiration de la durée de leurs fonctions, le Conseil communal, aussi longtemps qu'il se composera encore de trois membres élus par l'assemblée communale, aura la faculté de se compléter selon son propre choix. — Toutes autres élections supplémentaires auront lieu par l'assemblée communale. Les élections supplémentaires doivent avoir lieu en conformité avec les dispositions du § 16, 2^e alinéa, et être publiées selon les usages locaux. — A défaut d'un Conseil communal qualifié pour prendre valablement des décisions, ses opérations seront faites par le consul jusqu'aux nouvelles élections.

§ 19. — Tout membre du Conseil communal perd ses fonctions : 1^o S'il cesse d'être membre de la commune ayant droit de vote, ou s'il cesse d'être le représentant d'un tel membre ; 2^o Si, conformément au § 6, alinéa 2, il perd le droit de participation à l'assemblée communale, ou s'il devient inhabile à contracter, ou s'il est restreint dans sa capacité civile ; 3^o S'il renonce à son domicile à Tientsin ou s'il quitte l'Asie Orientale pour une période de quatre mois ; 4^o S'il perd la qualité de sujet de l'Em-

pire allemand, à moins qu'il n'y ait sans lui encore trois membres allemands dans le Conseil communal.

§ 20. — Le Conseil communal choisit son président parmi le nombre de ses membres allemands. En cas d'empêchement de sa part, il est remplacé par le membre allemand le plus âgé. — Le président convoque le Conseil communal aussi souvent que les affaires l'exigent. — Il est tenu de le convoquer quand cette convocation est demandée par deux de ses membres. — Les séances du Conseil communal ne sont pas publiques.

§ 21. — Le Conseil communal est qualifié pour prendre des décisions valables si au minimum trois de ses membres sont présents, dont deux au moins sont Allemands. — Les décisions seront prises à la majorité des voix. — En cas de parité de voix, la voix du président sera prépondérante. Pour les décisions à prendre, la convocation des membres n'est pas nécessaire si tous ont donné par écrit leur adhésion à la décision. — Pour le reste, en ce qui concerne les délibérations et les décisions à prendre, les dispositions du § 11, alinéa 2, du § 13 et du § 14, alinéa 1, trouvent une application conforme.

§ 22. — Le Conseil communal représente la commune devant les tribunaux et hors justice. — Les expéditions des actes sont signées par le président, au nom de la commune. — Tous actes concernant des affaires qui engagent la responsabilité de la commune vis-à-vis des tiers, de même que les procurations, doivent, en outre, être signés

par un membre du Conseil communal et être munis du sceau communal, et cela pour les montants dépassant 1.000 taëls, ainsi que dans les cas du § 15, alinéa 1, n° 5, sous mention de la décision communale afférente.

§ 23. — Le Conseil communal a pour attributions de faire les opérations suivantes : 1° Préparer et exécuter les décisions de l'assemblée communale ; 2° Expédier les affaires courantes de la commune ; 3° Administrer les biens communaux et établir et percevoir les taxes communales ; 4° Administrer et utiliser les établissements, institutions et installations de la commune ; 5° Nommer, instruire et surveiller les fonctionnaires communaux ; 6° Conserver les actes et documents de la commune ; 7° Edicter des dispositions réglementaires de police (§ 30) ; 8° Diriger la police communale (§ 31). — Le Conseil communal aura la faculté de distribuer entre ses membres les affaires courantes et le contrôle de diverses sections d'affaires. La répartition des affaires doit être déposée au secrétariat de la commune, en vue de l'inspection par les intéressés.

TITRE IV

Budget communal

§ 24. — Les recettes de la commune se composent : 1° Des revenus des biens communaux ; 2° Des taxes communales ; 3° Des amendes et peines pécuniaires, pour contravention aux règlements de la police édictés pour la co-

lonie, et attribuées à la commune par ordonnance impériale.

§ 25. — Les taxes communales seront perçues conformément à un règlement des taxes à établir par l'assemblée communale, susceptible d'être modifié par décision de l'assemblée communale. — Les taxes stipulées dans le présent règlement peuvent être perçues aussi sur des personnes, qui, sans être membres de la commune, font usage et profitent des établissements, institutions et installations de la commune.

§ 26. — Sur toutes les recettes et dépenses qui peuvent être évaluées d'avance, le Conseil communal établit un projet budgétaire pour l'exercice annuel. L'exercice annuel correspond à l'année du calendrier. — Après avis public préalable, le projet budgétaire doit être déposé, pendant une semaine, au secrétariat de la commune, pour que les membres de la commune puissent en prendre connaissance. — Après l'expiration de ce délai, l'examen et la fixation du projet budgétaire auront lieu par l'assemblée communale.

§ 27. — Le budget communal doit être géré conformément au projet budgétaire ; toute dépense excédant l'évaluation budgétaire, ou faite en dehors de cette évaluation, a besoin de l'autorisation préalable de l'assemblée communale. — En cas d'urgence spéciale, la décision unanime du Conseil communal au complet suffira. — Jusqu'à la fixation régulière de la nouvelle évaluation, le budget

communal devra être géré d'après le projet budgétaire actuel.

§ 28. — Des comptes seront établis sur toutes les recettes et dépenses de la commune. — Les comptes annuels de la commune devront être soumis, au mois de janvier de chaque année, à un vérificateur, qui sera nommé par le consul parmi le nombre des membres de la commune ayant droit de vote. Celui-ci aura à les examiner dans les huit jours, ainsi que les pièces comptables qui s'y réfèrent, et à les retourner ensuite au Conseil communal, accompagnés de ses observations personnelles. Puis les comptes, avec les observations du vérificateur et les contre-observations éventuelles du Conseil communal, seront imprimés, et un exemplaire de ces comptes imprimés sera communiqué à tout membre de la commune ayant droit de voter, au plus tard cinq jours avant la séance ordinaire de l'assemblée communale (§ 9, alinéa 2), et, finalement, ces comptes seront soumis à l'assemblée communale, en vue de leur examen et de leur approbation, ainsi que de leur décharge.

TITRE V

Police communale

§ 29. — L'assemblée communale a la faculté de délibérer au sujet de la promulgation, de la modification ou de l'addition et de la suppression d'ordonnances de police pour le territoire de la colonie et de soumettre les ré-

solutions prises au consul, pour y donner la suite nécessaire. — Si le consul refuse de se conformer à ces propositions, le Conseil communal aura le droit de recours auprès du Chancelier de l'Empire.

§ 30. — Le Conseil communal aura le droit d'établir des dispositions générales réglementaires pour les ordonnances de police introduites dans la colonie, conformément aux attributions qui lui y sont conférées. Ces dispositions doivent être portées à la connaissance du public d'après la manière usuelle.

§ 31. — Le Conseil communal est chargé de la direction et de l'administration de la police communale sur le territoire de la colonie. Il lui incombe, notamment, les obligations suivantes: 1° De protéger les personnes et les propriétés; 2° De prendre des mesures préservatrices contre les maladies contagieuses et les épidémies; 3° De prendre des mesures protectrices contre les dangers d'incendie et d'inondation, et, en général, contre les événements, actes et entreprises ayant un caractère dangereux ou nuisible pour le bien public; 4° De veiller à l'ordre, à la sécurité et à la facilité de la circulation sur les voies, routes, places, rivages et ponts publics; 5° D'autoriser les installations et industries soumises à une autorisation préalable, conformément aux ordonnances de police; 6° De surveiller les constructions et exploitations industrielles, les marchés et la vente publique de produits alimentaires et

d'ustensiles ; 7° De surveiller les hôtels, les auberges et les cabarets.

§ 32. — Pour l'exécution des mesures de police ordonnées par lui, le Conseil communal dispose des moyens suivants : 1° L'emploi de la contrainte immédiate sur les voies, routes, places, rivages et ponts publics ; 2° L'emploi d'autres mesures coërcitives conformément aux pouvoirs qui seront fixés de façon plus précise par le consul ; 3° La dénonciation auprès du consul, ainsi que le dépôt d'une plainte, pour les amendes infligées pour contravention aux ordonnances de police ; 4° L'arrestation provisoire sur le territoire de la colonie, conformément aux dispositions stipulées dans les §§ 33 à 35. — Sauf en cas d'absolue nécessité, des arrestations et autres mesures coërcitives contre d'autres personnes que des Chinois ne pourront être accomplies que par des membres du Conseil communal, ou par des agents de race blanche, ou sur l'ordre et en présence de membres du Conseil communal.

§ 33. — Si quelqu'un est pris et appréhendé en flagrant délit de perpétration d'un acte délictueux sur le territoire de la colonie, et du moment qu'il n'appartient pas à une force armée et qu'il porte l'uniforme respectif, la police communale aura le droit de l'arrêter provisoirement, même sans mandat judiciaire, s'il est soupçonné de vouloir s'échapper par la fuite ou si son identité ne peut pas être déterminée immédiatement. — Les Chinois, même abstraction faite des cas de l'alinéa 1, peuvent être arrêtés

provisoirement, si les intérêts de la justice criminelle ou de l'ordre public l'exigent.

§ 34. — Les personnes arrêtées provisoirement, en vertu du § 33, à l'exception des Chinois, doivent être immédiatement conduites devant le consul, pour les suites à donner à leur sujet. — Les Chinois arrêtés doivent être gardés à la maison d'arrêt de la police jusqu'à ce que le consul ait disposé à leur sujet. De telles arrestations doivent être portées à la connaissance du consul au plus tard pendant les heures de bureau de la matinée du lendemain.

§ 35. — Des arrestations provisoires, dans d'autres cas que ceux mentionnés dans le § 33, ainsi que des extraditions à des autorités étrangères ou des extractions pour amener les prisonniers devant ces mêmes autorités, ne peuvent être effectuées par la police communale qu'avec le consentement du consul. — Toute tentative pour effectuer l'arrestation d'un Chinois poursuivi par les autorités chinoises, sans le consentement du consul, doit, au besoin, être repoussée par la force.

§ 36. — Le Conseil communal est tenu de prêter au consul, ou aux autres fonctionnaires compétents du consulat dans la colonie, en cas d'arrestations provisoires ou autres, d'extraditions ou d'extractions, ou pour des buts politiques, le concours nécessaire par la police communale. — Le consul ou le fonctionnaire consulaire a aussi le droit de requérir, dans de tels cas, directement l'aide de la police communale.

TITRE VI

Surveillance

§ 37.— Le consul peut exercer un recours auprès du ministre allemand à Pékin contre les décisions de l'assemblée communale.— L'envoi du recours doit avoir lieu dans un délai de dix jours, qui commence à courir le lendemain du jour où la décision aura été prise, et il devra être fait par le consul et être communiqué par écrit au Conseil communal. Le ministre, avant de prendre une décision au sujet du recours, devra entendre préalablement le Conseil communal. — Les décisions de l'assemblée communale ne pourront pas être mises à exécution avant l'expiration du délai stipulé dans l'alinéa 1 du présent paragraphe, à moins que le consul n'y donne son consentement par écrit. — Les décisions contre lesquelles le consul a introduit un recours entrent en vigueur lorsque le recours aura été retiré par le consul ou aura été rejeté par le ministre.

§ 38. — Le consul, pour des motifs d'intérêts publics, pourra introduire un recours contre les décisions du Conseil communal qui concernent des affaires administratives courantes, ne reposant pas sur des décisions de l'assemblée communale. — Parmi ces décisions, il faut ranger, notamment, les ordonnances générales promulguées pour les établissements, institutions et installations de la commune, les dispositions réglementaires des ordonnances de police, l'approbation d'installations et d'exploitations

industrielles, ainsi que la nomination de fonctionnaires de la commune. — Toutes décisions de cette nature doivent être notifiées par écrit au consul par le Conseil communal.

— Les prescriptions du § 37 trouvent une application conforme à la procédure de recours, avec cette réserve que le délai de recours commence à courir à partir du lendemain du jour de la communication de la décision.

§ 39. — Tout intéressé quelconque pourra adresser une réclamation au consul contre les décisions concernant l'utilisation des établissements, institutions et installations de la commune, l'imposition et la perception des taxes communales, ainsi que les affaires administratives courantes de la police. — Le consul devra entendre les intéressés avant de prendre une décision au sujet de la réclamation. — La décision du consul est définitive, s'il rejette la réclamation. Dans le cas contraire, le Conseil communal et tout intéressé pourra exercer un recours auprès du ministre contre la décision. Le ministre, avant de prendre sa décision, devra entendre les intéressés. — La réclamation, ainsi que le recours, à moins qu'il n'en soit autrement stipulé dans le présent règlement, ne sont pas limités par un délai. — Ils n'ont pas d'effet suspensif, à moins que le consul ou le ministre n'en décident autrement. — La réclamation contre l'imposition des taxes communales, ainsi que le recours contre une telle réclamation, doivent être introduits dans un délai de deux mois, qui commencera à

courir le lendemain du jour de la modification de l'imposition ou de la décision du consul.

§ 40. — Les dispositions du § 39 sur la procédure des réclamations sont applicables aux décisions du Conseil communal concernant l'approbation des installations et exploitations industrielles, avec les modifications suivantes : La décision doit être notifiée par écrit, tant à l'entrepreneur qu'au réclamant ; la réclamation doit être faite dans un délai de dix jours, qui commencera à courir le lendemain du jour de la notification de la décision ; l'installation ne pourra pas être exécutée, ni l'industrie être exploitée, avant l'expiration du délai stipulé dans l'alinéa 3, ni avant la clôture de la procédure de réclamation.

TITRE VII

Dispositions transitoires et finales

§ 41. — Le présent règlement communal entre en vigueur le 1^{er} avril 1906. — Dans la première semaine du mois d'avril 1906, le consul convoquera une assemblée communale qui aura à décider au sujet de la manière et du montant des taxes communales à percevoir, à fixer le budget communal pour l'année courante et à élire le Conseil communal pour la période jusqu'au 1^{er} mars 1907. — Dans cette assemblée communale, la possession d'immeubles dans la colonie : 1^o d'au moins 3 Mow donne droit à une voix ; 2^o d'au moins 6 Mow donne droit à deux voix ; 3^o d'au moins 15 Mow donne droit à trois voix ; 4^o d'au

moins 30 Mow donne droit à quatre voix, et ainsi de suite, toute possession supplémentaire d'au moins 15 Mow donnant droit à une autre voix supplémentaire, mais de telle façon qu'aucun membre de la commune ne puisse disposer de plus de douze voix.

§ 42.— Aussi longtemps que la Société allemande de colonisation à Tientsin sera propriétaire d'au moins un quart de la superficie des terrains de la colonie, susceptibles de servir pour des constructions, elle aura le droit de nommer un des membres allemands au Conseil communal. Jusqu'à cette époque, le Conseil communal n'élira que quatre membres du Conseil.

§ 43. — Le représentant du consul, constitué par ce dernier, sera considéré aussi comme consul dans le sens du présent règlement communal.

§ 44. — Toutes modifications apportées au présent règlement communal ne pourront être décidées que dans une assemblée communale à laquelle la moitié des voix existantes seront représentées et la décision devra être prise à la majorité des deux tiers des voix. — Toutes modifications exigent l'approbation du Chancelier de l'Empire. — Dans les cas où il s'agira des attributions de droit public revenant à la commune de la colonie, l'approbation du Conseil Fédéral est, en outre, nécessaire.

Berlin, le 9 décembre 1905.

LE CHANCELIER DE L'EMPIRE, PRINCE DE BULOW,

Conformément au § 1 de la loi sur la création de corporations communales allemandes dans les ressorts judiciaires consulaires du 3 juin 1905 (*Journal officiel de l'Empire*, p. 541), par décision du Conseil Fédéral en date de ce jour, le droit d'une corporation communale a été conféré à la colonie allemande à Tientsin, en vertu du règlement communal qui précède.

Berlin, le 18 janvier 1906.

Le Chancelier de l'Empire,

PRINCE DE BULOW.

(Traduction)

COLONIE AUSTRO-HONGROISE DE TIENTSIN

Règlement contenant les bases et prescriptions principales pour son administration

I. — *Réglementations concernant le terrain*

§ 1. — Les dispositions suivantes sont en vigueur pour l'achat, la location, l'affermage, etc., des terrains et maisons faisant partie de la colonie : Il est permis à toute personne d'acquérir lesdits terrains, maisons, etc., par voie d'achat, aux conditions suivantes : Quiconque voudra ac-

quérir, par voie d'achat, de tels terrains, maisons, etc., dans la colonie austro-hongroise, devra présenter une demande à ce sujet au consulat impérial et royal à Tientsin, auquel il incombera de décider à cet égard. — Dans le cas où la demande serait favorablement accueillie, un titre de propriété sera délivré à l'acquéreur après versement du prix de la vente et accomplissement des autres formalités, lequel titre sera enregistré au consulat impérial et royal après versement des frais réglementaires.

§ 2. — Quiconque désirera acquérir du terrain ou des maisons dans la colonie devra, sans égard pour sa nationalité, signer une déclaration suivant laquelle il se soumet aux prescriptions en vigueur dans la colonie austro-hongroise. Il en sera de même lorsqu'une personne voudra affermer ou louer un immeuble faisant partie de la colonie ou tout autre objet lui appartenant. — Ces dispositions se rapportent : a) A l'obligation du propriétaire d'un terrain ou d'une maison, etc., d'acquitter régulièrement contributions, impôts, etc. (voir annexe C) ; b) A l'observance des ordonnances de police en vigueur dans la colonie austro-hongroise ; c) A la reconnaissance de la compétence judiciaire du consulat austro-hongrois en ce qui concerne toutes les questions du droit se rattachant au terrain ou à la maison acquis ; d) A la responsabilité assumée pour l'observance des prescriptions ci-dessus par les fermiers et locataires des objets acquis, ainsi que par les autres intéressés ayant droit à l'usufruit et ceux y ayant droit après

eux ; e) A l'obligation de ne pas aliéner le terrain, la maison, etc., à une personne non autrichienne ou non hongroise, sans le consentement formel du consulat austro-hongrois à Tientsin ; f) A l'obligation de l'acquéreur, ou de celui ayant droit à l'usufruit, de produire un document par écrit, signé de son consulat, constatant que ces engagements ont été pris avec pleine connaissance et consentement des susdits.

§ 3. — Au cas où la personne ayant signé le contre-engagement ci-dessus ne se conformerait pas aux prescriptions y établies, le consulat impérial et royal sera libre de prendre contre elle les mesures pénales et coercitives en vigueur dans la colonie austro-hongroise et, en cas de besoin, celle de l'expulser du territoire de la colonie.

§ 4. — L'assiette des impôts concernant les propriétaires de terrains et de maisons, ainsi que les fermiers, locataires et autres personnes ayant droit à l'usufruit, sera établie par les autorités de la colonie compétentes à cet effet.

§ 5. — Toutes les prescriptions ci-dessus (§§ 1, 2, 3, 4), à l'exception des alinéas 3 et 4 du § 1, sont également applicables à la vente, l'affermage, la location, etc., de terrains privés.

§ 6. — Toute vente de terrains, maisons, etc., ou toute autre cession du droit de propriété sur ces immeubles devront être déclarées au consulat impérial et royal dans l'intervalle de deux semaines à dater du jour de la vente ou de la cession, sous peine de nullité.

II. — *Administration de la colonie*

§ 7. — Un comité permanent, dénommé Conseil municipal, sera constitué dans la colonie austro-hongroise, lequel sera composé de membres européens et chinois, et dont les attributions ressortent du § 9. — Le Conseil municipal comptera huit à dix membres ; sur ceux-ci, il y aura au moins quatre sujets autrichiens ou hongrois (et, autant que possible, un nombre égal d'Autrichiens et de Hongrois devront être représentés au Conseil municipal) et quatre Chinois. Deux des membres du Conseil municipal pourront éventuellement être pris parmi les autres nations étrangères représentées dans le « *settlement* ». — Les membres du Conseil municipal seront nommés par le consulat impérial et royal pour la durée d'une année. — Leur nomination sera encore soumise, en outre, à l'approbation de l'ambassade impériale et royale à Pékin. — Ils ne seront pas tenus de résider de façon permanente dans la colonie austro-hongroise. Il suffira, s'ils sont intéressés dans des entreprises, que le siège de celles-ci se trouve dans la colonie austro-hongroise. — Les conseillers municipaux chinois seront pris par le consulat impérial et royal parmi les contribuables les plus imposés.

§ 8. — Le titulaire dirigeant, à l'époque, le consulat impérial et royal, convoquera aux séances du Conseil municipal et il y exercera la présidence. Des séances ordinaires auront lieu deux fois au cours de l'année : dans les

mois de janvier et de juillet. — Des convocations aux séances extraordinaires seront faites aussi souvent que l'intérêt général de la colonie l'exigera. — Le fonctionnaire dirigeant, à l'époque, le consulat impérial et royal, aura qualité pour fixer les dites séances. — Il sera tenu de le faire lorsque cette convocation sera demandée par trois membres, au moins, du Conseil municipal. — Il devra être donné connaissance, au préalable, des objets dont il sera traité dans ces cas extraordinaires.

§ 9. — Dans les deux séances principales ordinaires, il devra être délibéré, avant tout, sur les points suivants : 1° Budget semestriel de la colonie austro-hongroise ; 2° Modifications éventuelles du tarif des droits, impôts, etc., à percevoir ; 3° Emprunts municipaux, de même que grandes opérations financières à entreprendre ; 4° Prescriptions nouvelles à établir pour le maintien général de l'ordre, etc., dans la colonie ; mesures qu'il conviendrait de prendre dans l'intérêt du bien général, telles que : contrôle d'aliments, mesures de prévoyance contre le danger de l'incendie et de l'eau, ainsi qu'en général contre tous événements, actes ou entreprises offrant un danger commun ou causant un préjudice commun ; la création d'écoles, d'hôpitaux, etc., ainsi que toutes les questions d'intérêt public ; 5° Travaux publics de toute nature à entreprendre ; 6° Surveillance des bâtiments, exploitations industrielles, trafic des marchés, auberges, hôtelleries, débits de boissons. — Le droit est réservé au Conseil municipal

d'établir un ordre du jour, d'accord avec le consulat impérial et royal.

§ 10. — A ces séances, c'est la majorité des membres présents qui décidera. — Une majorité de deux tiers des voix sera nécessaire pour décider relativement au point 3. — Le droit de vote pourra être transmis par procuration à un autre membre du Conseil municipal. — En cas d'égalité de voix, le président décidera.

§ 11. — Les décisions du Conseil municipal entreront immédiatement en vigueur, lorsque le président n'aura pas soulevé une opposition contre elles. — Dans le cas d'opposition, la décision sera soumise à l'ambassade impériale et royale austro-hongroise à Pékin, comme instance supérieure.

§ 12. — L'expédition des affaires courantes incombera — sous le contrôle du consulat impérial et royal — au secrétaire de la colonie austro-hongroise, lequel agira d'accord avec un comité composé de huit notables chinois, qui sera nommé par le consul et tiendra des séances chaque semaine. Le fonctionnaire chargé de la direction du consulat aura le droit d'exercer la présidence au cours de ces séances. — Le cas échéant, ce comité pourra être renforcé aussi par des Européens, que le consul impérial et royal nommera.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages à consulter

BOSSET (Norbert). — *De la juridiction consulaire.*

V. BRANDT. — *China und seine Handelsbeziehungen zum Auslande,*

H. CORDIER. — *Les origines de deux établissements français en Extrême-Orient.*

— *Les relations de la Chine avec les puissances occidentales.*

E. CATELLANI. — *I « Settlements » europei e i privilegi degli stranieri nell'estremo oriente.*

CLUZEL. — « De l'assistance judiciaire » (*Clunet*, 1908-1909).

A. DAUGE. — « De la condition juridique des étrangers en Chine » (*Journal de droit international privé*).

F. DESPAGNET. — *La diplomatie française sous la troisième République.*

UN ANCIEN DIPLOMATE. — *Le régime des Capitulations, son histoire, son application, ses modifications.*

P. DISLÈRE et DE MOUY. — *Droits et devoirs des Français dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient.*

EYNAUD. — *Exposé pratique de la procédure civile française dans les Echelles du Levant.*

FÉRAUD-GIRAUD. — *Les justices mixtes dans les pays hors chrétienté.*
— *De la juridiction française dans les Echelles du Levant et la Barbarie.*

FERGUSON. — *Réforme judiciaire en Chine et au Siam.*

FERGUSON (J. H.). — *Juridiction et exterritorialité en Chine.*

- GUERLET. — *Etude des divers procédés d'action des puissances en Chine.*
- HERSTLETT. — *Treaties between China and Foreign Powers.*
- KAMMERER. — *Des lois applicables devant les juridictions consulaires.*
- DE LAPRADELLE. — *Revue générale de droit international public :*
« La question chinoise » (1901-1902-1903).
- *Pandectes françaises, 1912 :* Note du jugement von Helfeld contre Etat Russe.
- E. MANASSE. — « Jurisprudence des tribunaux, et spécialement des tribunaux consulaires français, sur le droit applicable dans les Echelles du Levant » (*Revue de droit international*, 1896, pp. 493 et s.)
- A. MANDELSTAM. — *La justice ottomane dans ses rapports avec les puissances étrangères.*
- DE MARTENS. — *Das Consularwesen und die Consulargerichtsbarkeit in Orient.*
- MARTIN. — *La Chine et le droit international.*
- H. B. MORSE. — *The trade and administration of the Chinese Empire.*
- MORTON-KYSHE. — *Jurisdiction consulaire en Chine.*
- Panthéon littéraire.* — Lettres édifiantes et curieuses.
- PÉLISSÉ DU RAUZAS. — *Régime des Capitulations dans l'empire ottoman.*
- PIGOTT. — *Exterritoriality. The law relating to consular jurisdiction in Oriental countries.*
- J. PILLAUT. — *Manuel de droit consulaire.*
- N. POLITIS. — « Les Capitulations et la justice répressive ottomane » (*Revue de droit international privé et de droit pénal international*, 1906).
- RENAULT. — *Etude sur le projet de réforme judiciaire en Egypte.*
- *Les réformes de la juridiction consulaire en Orient.*
- PADOUX. — *La réforme judiciaire au Siam.*
- *La condition des étrangers au Siam.*

Y. RIOCHE. — *Les juridictions consulaires anglaises.*

A. DE SIEBOLD. — *Accession du Japon au droit des gens européen.*

SMITH (De Warren). — *European Settlements in the Far East.*

SOUCHON. — *Journal du Palais*, 1895, 2, 73 (Analyse du jugement Nochtrieb).

TARRING. — *British consular jurisdiction in the East.*

W. TONDON. — « Les Cours mixtes en Chine » (*Revue pratique de droit international privé*, 1912).

VERCAMER. — *La juridiction mixte égyptienne.*

WESTLAKE. — *Domicile at a Chinese treaty port.*

ZIMMERN. — *Hansa towns.*

Revue de droit international, Revue générale de droit international public, Revue de droit international privé et de droit pénal international, Journal de droit international privé, Revue de l'Asie française, Revue de législation et de jurisprudence comparée.

Traités.

Treaties between China and Foreign Powers (Imperial Maritime Customs).

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
<i>Introduction</i>	1
PREMIÈRE PARTIE	
TITRE I. — <i>Des privilèges accordés aux étrangers.</i>	5
CHAPITRE I. — Historique	5
CHAPITRE II. — Des droits de circulation, de résidence, de propriété et de commerce.	14
CHAPITRE III. — Origine des consulats et de l'extra-territo- rialité en Chine.	47
CHAPITRE IV. — Droit de juridiction consulaire en matière civile et commerciale.	60
§ 1. — Contestations entre sujets de même nationalité.	60
§ 2. — Contestations entre sujets de nationalité diffé- rente	64
§ 3. — Contestations entre étrangers et indigènes. . .	83
CHAPITRE V. — Droit de juridiction en matière pénale. .	99
TITRE II. — <i>Les Cours consulaires.</i>	109
§ 1. — La « Supreme Court » anglaise.	109
§ 2. — La Cour spéciale des Etats-Unis.	115
§ 3. — Les Cours consulaires françaises et autres. . .	117
a) Composition.	122
b) Compétence.	128
§ 4. — Critiques	132
a) Procédure	134
b) Lois applicables	136
c) Composition.	153

TITRE III — <i>Les Cours mixtes</i>	166
En Chine	166
En Egypte	201

DEUXIÈME PARTIE

<i>Les concessions étrangères.</i>	217
CHAPITRE I. — Leur origine.	217
CHAPITRE II. — Leur développement.	224
CHAPITRE III. — Les diverses concessions en Chine.	238
CHAPITRE IV. — Leur administration	257
CHAPITRE V. — Leur caractère	275
§ 1. — Les Français sur les concessions françaises	281
§ 2. — Les étrangers sur les concessions françaises	283
§ 3. — Les indigènes sur les concessions françaises	285
CHAPITRE VI. — Les concessions temporaires.	290
<i>Conclusion.</i>	297
<i>Annexes.</i> — Règlements municipaux des concessions de Tientsin.	303
<i>Bibliographie.</i> — Ouvrages à consulter.	355

